

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ŒUVRE D'UN MINISTRE DES FINANCES

APRÈS LA GUERRE DE 1870-71

LÉON SAY

*« Quand on a du jugement et l'amour désintéressé du bien
« On trouve la vérité. Quand on a du cœur on aime son pays. »*

LÉON SAY.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 19 Juin 1915, à deux heures et demie

PAR

Jean FIGARD

LICENCIÉ ÈS LETTRES

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS

DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. H. TRUCHY, Professeur.

*Suffragants : { M. FERNAND FAURE, } Professeurs.
 { M. RIST, }*

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

1915

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

*La Faculté n'entend donner aucune approbation ni
improbation aux opinions émises dans les thèses;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.*

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'ŒUVRE D'UN MINISTRE DES FINANCES

APRÈS LA GUERRE DE 1870-71

LÉON SAY

*« Quand on a du jugement et l'amour désintéressé du bien
« On trouve la vérité. Quand on a du cœur on aime son pays. »*

LÉON SAY.

THÈSE POUR LE DOCTORAT

(SCIENCES POLITIQUES & ÉCONOMIQUES)

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le Samedi 19 Juin 1915, à deux heures et demie

PAR

Jean FIGARD

LICENCIÉ ÈS LETTRES

LAURÉAT DE LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS
DIPLOMÉ DE L'ÉCOLE DES SCIENCES POLITIQUES

Président : M. H. TRUCHY, Professeur.

*Suffragants : { M. FERNAND FAURE, } Professeurs.
 { M. RIST, }*

PARIS

LIBRAIRIE FÉLIX ALCAN

108, BOULEVARD SAINT-GERMAIN, 108

—
1915





Digitized by the Internet Archive
in 2026

BIBLIOGRAPHIE

I

OUVRAGES, DISCOURS ET TRAVAUX DE LÉON SAY

Une bibliographie très complète des œuvres de Léon Say a été rédigée par M. Alphonse Bourret. Insérée dans l'ouvrage de M. Georges Michel (Léon Say, sa vie, ses œuvres), dans celui de M. Chailley (Léon Say) et, en partie, dans le Supplément au Nouveau Dictionnaire d'Economie politique (V^e Léon Say), elle ne comprend pas moins de 23 pages in 8° que nous avons jugé inutile de reproduire encore ici.

Du reste, demeurés épars, de son vivant, dans les documents parlementaires, dans les revues, dans diverses brochures, les principaux écrits de Léon Say ont été, à sa mort, réunis et publiés par les soins de M. A. Liesse en quatre forts volumes in 8° chez Calmann-Lévy sous le titre : *les Finances de la France sous la troisième République*. Des trois premiers plus spécialement consacrés aux finances, les volumes 1. [*L'Assemblée nationale: Grands emprunts de la guerre — impôts nouveaux 1871-1875*] et 2 [*M. Léon Say au ministère des finances : Question monétaire — Grands travaux — Budgets 1876-1882*] comprennent exactement la période que nous étudions dans ce travail. Le vol. 3 s'étend de 1873 à

1896. [*La politique et les finances : Augmentation des dépenses — Difficultés budgétaires*]¹.

Les ouvrages, discours et travaux de Léon Say non insérés dans cette édition ont été consultés, dont l'énumération suit :

A. — Avant 1870.

Histoire de la Caisse d'escompte (1776 à 1793). Broch. Reims, imp. P. Régnier, 1848.

Des dépenses productives de l'Etat et des emprunts de la paix.
— *Journal des Economistes*, mai 1865.

Observations sur le système financier de M. le Préfet de la Seine — Recueil d'articles parus dans le *Journal des Débats* et des communiqués auxquels ils ont donné lieu. — Brochure avec introduction. Paris, Guillaumin, 1865.

Théorie des changes étrangers, par G.-J. GOSCHEN. Traduction avec une préface — 4 vol. in-8. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1866. — Deuxième édition, suivie du rapport présenté à l'Assemblée nationale, le 5 août 1874, sur le paiement de l'indemnité de guerre, et sur les opérations de change qui en ont été la conséquence. 4 vol. in-8, Guillaumin et C^{ie}, 1875. — Troisième édition, avec une préface nouvelle. 4 vol. in-8. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1892.

Les Alliés à Paris en 1814-1815. Les finances de la Ville pendant l'occupation. — Conférences faites à l'Athénée de Paris, les 7 et 14 mars 1868.

B. — Léon Say et la Ville de Paris¹.

Les indemnités pour les dégâts causés par la guerre. Exposé

1. Lorsque le texte d'une citation de Léon Say se trouvera figurer dans un des volumes de cette collection, nous le mentionnerons à la suite de la citation par l'abréviation : *Fin. de la Fr.* vol. p.

2. L'énumération des ouvrages dans chacun des articles de cette bibliographie est faite suivant l'ordre dans lequel ils ont été utilisés et peuvent être consultés.

fait comme Préfet de la Seine au Conseil municipal, le 7 février 1872. — Procès-verbaux du Conseil municipal, 1872.

La situation de la dette. Mémoire présenté comme Préfet de la Seine au Conseil Municipal, le 9 mars 1872. — Broch. Paris, imp. Ch. de Mourgues, 7 mars 1872.

Dommages de la guerre et de l'insurrection. Mémoire lu comme Préfet de la Seine au Conseil Municipal, le 6 mai 1872. — Procès-verbaux du Conseil municipal 1872, — Broch., imp. Ch. de Mourgues frères, 1872.

L'emprunt de consolidation. Mémoire présenté comme Préfet de la Seine au Conseil municipal, le 14 octobre 1872. — Broch. imp. Ch. de Mourgues frères, 1872.

C. — Finances (1870-1896.)

Les talents financiers de M. Thiers. Comment s'est effectué le paiement des 5 milliards. — Discours prononcé à l'inauguration de la statue de M. Thiers à Saint-Germain-en-Laye, le 19 septembre 1880. — *Journal des Économistes*, octobre 1880.

Impôt foncier, péréquation et dégrèvement. — Discours prononcé dans la réunion du centre gauche sénatorial, le 4 mars 1881. — *Journal des Économistes*, mars 1881. — Broch. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1881.

Dégrèvement de l'impôt foncier. — Broch. A. Degorce-Cadot, 1881.

Les Finances de la France. Une année de discussion (25 décembre 1881, 20 décembre 1882). — 4 vol. in-8. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1883.

Considérations sur la comptabilité en partie double. — Mémoire lu à l'Académie des sciences morales et politiques, dans la séance du 19 décembre 1885 et dans la séance trimestrielle du 6 janvier 1886. — Publications de l'Institut, Paris, Firmin-Didot et C^{ie}, 1886, réimprimé en 1888.

Les solutions démocratiques de la question des impôts. — Conférences faites à l'École des sciences politiques. — 2 vol. in-18. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1886.

Dictionnaire des Finances, publié sous la direction de M. Léon Say, par MM. Louis Foyot et A. Lanjalley. — 2 vol. Paris-Nancy, Berger-Levrault et C^{ie}, 1883-1894.

Articles : Préface; amortissement; crédit public; dette flottante.

Les finances. — 1896 (collection : la Vie Nationale, bibliothèque de la politique et de la science sociale. — L. Chailley, éditeur.

D. — Économie politique et sociale.

Dix jours dans la Haute-Italie. — 1 vol. in-18. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1883.

Nouveau dictionnaire d'économie politique, publié sous la direction de MM. Léon Say et J. Chailley. — 2 vol. Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1889-92.

Articles : Calonne; Chamillart; Cobden; Comptabilité commerciale et industrielle; Fortune de l'État.

Le socialisme d'État. — Conférences faites au cercle Saint-Simon. — 1 vol. in-18. Paris, Calmann-Lévy, 1884.

Le Musée social. — Discours prononcé à la séance d'inauguration, le 25 mars 1895. — Compte rendu de la séance. Paris, Calmann-Lévy, 1895.

Contre le socialisme. — 1 vol. in-18 avec une préface. Paris, Calmann-Lévy, 1896.

Les impôts socialistes : l'impôt sur le revenu. — Discours prononcé à la Chambre des Députés, le 21 mars 1896.

II

OUVRAGES PARUS SUR LÉON SAY

- FREDÉRIC PASSY. — *Discours prononcé à la Société d'économie politique, le 5 mai 1896.* — Bulletin de la Société d'économie politique, 1896, page 67.
- A. DE FOVILLE. — *Léon Say, ancien président de la société de statistique de Paris.* — Journal de la Société de statistique, 1896, p. 167.
- A. ARNAUNÉ. — *M. Léon Say, ministre des finances.* — Annales de l'École libre des sciences politiques, t. XI, p. 733. — Extrait : Broch., Paris, Félix Alcan, 1896.
- J. CHAILLEY-BERT. — *Léon Say.* — 1 vol., Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1896. — Petite Bibliothèque économique.
- RENÉ STOURM. — *Notice sur la vie et les travaux de M. Léon Say,* lue à l'Académie des sciences morales et politiques le 5 juin 1897. — Publications de l'Institut, Paris, Firmin-Didot et C^{ie}, 1897.
- J. CHAILLEY-BERT. — *Léon Say.* — Supplément au Nouveau Dictionnaire d'économie politique, Paris, Guillaumin et C^{ie}, 1897.
- ALBERT VANDAL. — *Discours de réception à l'Académie française.* — Séance du 23 décembre 1897. — Publications de l'Institut, Paris, Firmin-Didot et C^{ie}, 1897.
- COMTE D'HAUSSONVILLE. — *Discours prononcé à la réception de M. Albert Vandal.* — Séance du 23 décembre 1897. — Publications de l'Institut, Paris, Firmin-Didot et C^{ie}, 1897.
- G. MICHEL. — *Léon Say, sa vie, ses œuvres,* 1 vol. in-8°, Paris, Calmann-Lévy, 1900.
- G. PICOT. — *Notice sur la vie et les travaux de M. Léon Say.* Académie des sciences morales et politiques, 1901, t. 155.

III

**HISTOIRE DES FINANCES FRANÇAISES (1870-1884)
ET SCIENCE FINANCIÈRE**

- A. LIESSE. — *Portraits de financiers* [Ouvrard, Mollien, Gaudin, baron Louis, Corvetto, Laffitte, de Villèle], Alcan, 1908, in-18.
- A. L. AMAGAT. — *Les finances françaises sous l'Assemblée nationale et les Chambres républicaines* [Vol. I : Emprunts et impôts de la rançon de 1871 — Vol. II : La gestion conservatrice et la gestion républicaine jusqu'aux conventions, 1872-1883], in-8°, Paris, E. Plon, 1889.
- A. CUCHEVAL-CLARIGNY. — *Finances de la France de 1870 à 1891*, in-8°, Paris, Perrin, 1891.
- MATHIEU BODET. — *Finances françaises de 1870 à 1878*. — 2 vol. in-8°.
- M. MARION. — *Histoire financière de la France depuis 1715*, in-4°, Paris 1914. Introdut.
- ALF. NEYMARCK. — *Finances contemporaines* [I. Trente années financières, 1872-1901], in-8°, Paris, Guillaumin, 1902. — *Les finances françaises de 1870 à 1885*, pièce in-8°, 1885.
- R. DE KAUFMANN. — *Les finances de la France*, in-8°, 1884, Paris. — Traduct. Dulaurier et de Riedmatten.
- O. NOEL. — *Etude sur la gestion financière en France depuis 1871*, in-8°, 1884.
- *L'organisation financière de la France*, in-8°, 1881.
- ED. THÉRY. — *Etudes économiques. Finances de la République*, in-8, 1883.
- L. CARENNE. — *Les finances républicaines*, 32 pages in-8°, Pau, 1887.
- DESCHAMPS. — *Finances d'autrefois et finances d'aujourd'hui* [Budgets de 1870 à 1902], in-16, 1902.

- A. AMELIN. — *Recettes et dépenses de la République de 1870 à 1889*, in-8°, 1890.
- CADOUX. — *Les finances de la Ville de Paris de 1789 à 1900*, in-8°, Berger-Levrault, 1900.
- H. DE PONTICH ET M. BLOCK. — *Administration de la Ville de Paris et du département de la Seine*. — Paris, 1884, in-8°.
- J. VALFREY. — *Histoire du Traité de Francfort et de la libération du territoire français*, 2 vol. in-8°, Paris, 1874.
- H. DONIOL. — *M. Thiers, le comte de Saint-Vallier, le général de Manteuffel [Libération du territoire 1871-1873. Documents inédits]*, in-18. A. Colin, 1897.
- P. MULLER. — *Le paiement de l'indemnité de guerre à Strasbourg*. — *Journal des Economistes*, mai 1906.
- THIERS. — *Occupation et libération du territoire 1871-1873. (Correspondances)*.
- BOREAU-LAJANADIE. — *L'emprunt Morgan*. — Rapport, in-4°, 1873.
- G. WAHL. — *Initiative parlementaire en matière de dépenses*. Paris, in-8°, 1904.
- A. JOUBERT. — *Finances de la France, la rente et l'impôt*, in-12°, 1893.
- *L'amortissement de la dette*, in-8°, 1896.
- H. TRUCHY. — *Le système des impôts directs d'État en France*. — *Revue d'Economie politique*, 1900-1901.
- PEREIRE. — *Politique financière. — Conversion, amortissement*, in-8°, 1879.
- A. NEYMARCK. — *La rente 3 %, son passé, son présent, son avenir*, in-8°, 1883.
-

AVANT-PROPOS

Plusieurs travaux ont été déjà consacrés à Léon Say, à l'étude de sa vie et de son œuvre. Le plus complet est l'ouvrage de M. G. Michel, paru en 1899; il retrace, d'après des papiers intimes et de nombreux souvenirs personnels, l'histoire de la famille Say, et le développement de la carrière de Léon Say. Les brochures plus brèves de M. Arnauné et de M. Chailley-Bert, se placent à un point de vue aussi général; cette dernière contient en annexe quelques extraits de ses discours financiers. MM. Stoum et G. Picot ont donné à l'Académie des notices aussi détaillées que le permettent ces sortes de publications. M. Liesse, enfin, a publié les discours et les principaux articles de Léon Say, en faisant précéder chacun d'eux de brèves introductions, qui rappellent dans quelles circonstances il fut prononcé ou écrit.

Après ces travaux d'une grande compétence, après des auteurs qui tous ont connu leur « héros » et ont pu l'apprécier, ne court-on pas le risque de répéter des choses déjà dites et mieux dites?

Ce ne serait, en somme, qu'un faible inconvénient : étudier l'œuvre une fois de plus, c'est remettre en lumière un ensemble de solutions ingénieuses et fertiles en bons résultats, à propos de problèmes financiers

que les recommencements de l'histoire posent à nouveau aujourd'hui; à mieux connaître l'homme on ne peut que gagner : quoi de plus instructif que le récit de cette vie publique laborieuse et droite consacrée tout entière au relèvement financier de la France après la défaite, au triomphe de quelques vérités simples groupées autour du grand principe libéral? Quoi de plus attachant que le spectacle de la constance de ce travailleur pendant tant d'années, que la confiance inébranlable de ce vieillard toujours actif et toujours optimiste malgré tout, descendant jusqu'à ses derniers jours dans l'arène politique pour la défense de ces mêmes principes, alors que la victoire de plus en plus lui échappe?

Notre projet est du reste moins vaste. Avec l'étendue que comporte ce travail, plutôt que de tout effleurer, il nous a paru qu'il valait mieux concentrer notre étude sur une période précise de sa vie. Nous traitons de Léon Say ministre des finances. Il l'a été pendant longtemps, la lourde tâche financière qu'il a su, pendant ces années, mener à bien, dépasse de beaucoup en importance son œuvre économique ou son action sociale. En exposant avec plus de détail cette époque, la plus féconde de sa carrière, nous ne risquons donc pas de donner une fausse idée du vrai talent de Léon Say, de ses vrais titres de gloire.

De cette carrière née avec la guerre, le schéma est simple : libérer Paris et la France, remettre l'ordre dans les finances et faire renaître le crédit; la prospérité revenue, fournir à la France les moyens d'un plus grand essor économique.

Après un demi-siècle, la majeure partie de cette belle tâche va être celle de nos ministres de demain.

En cours d'étude, des rapprochements entre ce temps et ce qui se passe actuellement se présenteront d'eux-mêmes à l'esprit. Nous les mentionnerons, ne pensant pas, ainsi nous écarter de notre sujet. Le moment n'est guère à l'érudition pure; et le principal intérêt de cet ouvrage est peut-être d'avoir essayé de dégager tout ce que l'œuvre de Léon Say renferme de vivant pour nous et d'actuel, d'avoir esquissé à nouveau le portrait de ce financier habile et de ce grand citoyen dont le souvenir est sans doute souvent présent à la mémoire de ceux qui, selon son exemple, résolvent des difficultés analogues à celles dont il sut triompher, avec l'aide d'une France confiante.

INTRODUCTION

I. Biographie de Léon Say. — II. Plan de l'ouvrage.

I

Léon Jean-Baptiste Say était le petit-fils de Jean-Baptiste Say, l'illustre « père de l'Economie politique ». Bon sang ne peut mentir ; les qualités de l'économiste survivent chez le financier et la tradition libérale se continue de l'un à l'autre.

Ils se ressemblent tant, à plus d'un demi-siècle d'intervalle : des travailleurs tous les deux, épris d'ordre et de clarté ; des individualistes, mettant leur croyance absolue dans l'efficacité de l'effort de chacun, au sein d'un monde de lois naturelles, lois de progrès qu'il faut s'attacher à mieux connaître plutôt qu'à vouloir, orgueil inutile, leur perfectionnement ou leur abrogation ; des amis de la liberté avant tout et surtout, et dans le fond du cœur des optimistes remplis d'une inépuisable bonté.

Tout, entre eux, cependant, n'est pas qu'identité ; l'aïeul, esprit original, intransigeant, vécu pour la science et pour elle seule : son caractère ne permit pas qu'il en fût autrement. Cette entrevue fut pour lui décisive, qu'il eut avec le premier Consul, au lendemain de la première édition de son *Traité d'Economie Politique* — Deux jeunes renommées en présence. A la Malmaison, au sortir du dîner, Bonaparte entraîna son hôte

dans les allées du parc, et le pressa, avec sa brusquerie habituelle, de se décider à collaborer à la gestion des affaires publiques : il fallait refaire une deuxième édition du *Traité*, dans laquelle certaines vues personnelles au Premier Consul seraient exposées, et certains chapitres accommodés aux nécessités de la politique.

J. B. Say n'a pas collaboré aux affaires publiques, et, plutôt que de changer un mot par contrainte dans la deuxième édition de son *Traité*, s'est fait modeste industriel, attendant pour la publier que le maître ne fût plus là.

Léon Say, lui non plus, ne transigeait pas sur les principes. Mais c'était surtout un homme de parole et d'action ; il en avait la souplesse et le charme ; ne rebutant jamais personne, expert en l'art de persuader, il arrivait à ses fins, sans brusquerie ni éclats, mieux que par force et raideur. Thiers, l'historien du Consulat, avait de son héros au moins cette qualité commune : l'opiniâtreté ; et Léon Say fut cependant pour lui le collaborateur le plus éclairé après en avoir été le disciple attentif. Les leçons qu'il reçut de l'éminent homme d'Etat n'ont pas été perdues. En lui ouvrant la carrière publique, Thiers a permis à Léon Say de donner sa mesure et d'accomplir une grande œuvre pour le bien de son pays.

Cette carrière laborieuse de Léon Say est encore toute proche, et bien connue. Nous l'esquissons ici à grands traits, afin que ces quelques dates et le récit sommaire des événements servent de cadre à notre étude de son œuvre.

La famille Say était originaire de Nîmes. De là elle s'était transportée à Genève, puis à Lyon¹. Horace Say

1. Où naquit J-B. Say en 1767.

fondateur de la société d'Economie politique fut un auteur apprécié en cette même science, un peu à la manière des économistes anglais, à la fois industriel et théoricien.

Le jeune Léon Say, son fils, né à Paris en 1826 se signala de bonne heure au collège Bourbon par une grande facilité de travail. Il pensait entrer à l'Ecole centrale et, adolescent, s'adonna à l'étude des sciences exactes. Vinrent les journées de juin, il y prit une part active. Deux voyages en Angleterre, où il se rendit familières les questions sociales, et sa vocation était définitivement orientée vers l'économie politique et la politique. Son premier travail ¹ parut en 1848 dans les *Annales de l'Académie de Reims*, une cinquantaine de pages sur l'histoire de la caisse d'escompte, étude ordonnée, mettant bien en lumière tout le danger que comporte pour le crédit public une sorte de Banque d'Etat, chargée, en plus des services ordinaires des banques, d'avancer des fonds au Trésor, et capable d'émettre des billets sans être astreinte à garder en réserve une encaisse métallique suffisante.

Après deux ans passés à la maison d'Eichtal, pour l'initier aux affaires de banque, son père le fit entrer en 1852 à la Compagnie des chemins de fer de Lyon. Un camarade de collège, Alphonse de Rothschild, lui offrit en 1857 une place au comité de direction des chemins de fer du Nord ; il accepta avec empressement : il se plaisait à l'étude des innombrables questions économiques soulevées par ce mode nouveau de transport, à cette sorte « d'enquête en action perpétuelle » ², et conserva

1. Histoire de la Caisse d'Escompte (1776 à 1793) Broch. Reims imp. P. Régnier, 1848.

2. Selon le mot de G. Picot (Notice sur la vie et les travaux de Léon Say. Acad. des Sc. morales et pol. 1901.)

jusqu'au début de sa vie publique ses fonctions dont il garda toujours, dans la suite, le meilleur souvenir.

Son mariage, en 1855, avec Mlle Geneviève Bertin, venait de lui ouvrir toute grande l'hospitalière maison du *Journal des Débats*; il se mit à écrire sur les questions financières, et, son tempérament l'y portant, se lança bientôt dans d'actives polémiques. Le système d'expropriations à outrance, d'embellissements coûteux inaugurés par Haussmann lui paraissait contraire à la bonne gestion des finances municipales. Le premier, il osa élever la voix, protestant avec véhémence contre les dépenses excessives et le défaut de contrôle financier; par une campagne activement menée, il sut intéresser, éveiller l'opinion publique et fit œuvre utile.

Les idées sociales, le mouvement ouvrier l'attiraient. Il donna, dès 1866, des conférences à tendances libérales sur les sociétés coopératives, et fonda, en collaboration avec M. Walras, un journal du mouvement corporatif « *Le Travail*, organe international de la classe laborieuse » qui s'imprimait en Belgique. Cette feuille parvint à vivre deux ans, au milieu des tracasseries du gouvernement impérial.

Voulant passer de la théorie à la réalisation, essayer de faire vivre la coopérative par l'organisation du crédit populaire, il réunit quelques personnalités de divers partis afin de créer une « Caisse d'escompte des associations populaires ». Cette caisse devait consentir des avances à long terme, faire l'escompte du papier commercial et des factures. L'absence d'esprit corporatif chez les ouvriers ne permit de donner aucun essor à cette initiative intéressante et les événements de 1870 lui portèrent le dernier coup.

Mais la guerre allait enfin ouvrir la carrière publique

à tant de jeunes éloquences et de fécondes activités.

Léon Say avait assisté avec joie à l'adhésion de l'Empereur aux idées libérales, et suivi d'une attention passionnée les débats à la Chambre. En 1869, il fut porté candidat de l'opposition aux élections pour le corps législatif dans la circonscription de Pontoise contre M. Rendu, candidat officiel, et Lefèvre-Pontalis qui fut élu. En novembre 1869, après une lutte ardente, il triomphait dans le canton de l'Isle-Adam qui lui confiait le mandat de conseiller général.

Ici se termine la période préliminaire de sa vie politique; période de préparation laborieuse et solide. Avant de la quitter, deux de ses travaux nous retiennent encore, non par leur importance, mais parce que leur sujet nous surprend. Quelle étrange intuition lui fit, en 1866, traduire la *Théorie des changes étrangers* de Goschen, et mettre en relief dans une introduction — que nous étudierons en son temps — le rôle du titre dans les règlements internationaux, alors qu'il allait être un des artisans du plus formidable de ces règlements? Quel autre pressentiment le poussa, un soir de 1868, à choisir comme sujet de conférence « Les Alliés à Paris en 1814-1815 »? Cette étude historique assez peu connue, très documentée, montre à quelles difficultés financières un préfet énergique, M. de Chabrol, sut faire face lors des deux occupations de la capitale. Celle de 1814 dura cinq mois et coûta 5 millions. Le préfet, à court de ressources, imagina d'émettre un emprunt forcé, en prenant pour base les cotes foncières et mobilières, et d'en escompter le montant en faisant traite sur les douze percepteurs de Paris. Cet emprunt, d'apparence révolutionnaire, mais bien conçu, réussit. L'occu-

pation de 1815 dura cent-dix-sept jours et fut bien plus chère (45 millions). Le comte de Chabrol n'avait plus affaire à l'empereur Alexandre, mais à Blücher, à peine modéré par Wellington. Il eut recours à des moyens analogues, mais non plus toutefois à l'emprunt forcé qu'il aurait fallu faire trop considérable : une contribution extraordinaire fut établie sur les cotes foncières et mobilières, et une caisse improvisée émit pour 27 millions de bons. La Restauration régularisa les comptes en 1817 au moyen d'un emprunt de 31 millions.

Quatre ans après cette conférence, Léon Say négociait avec M. de Bismarck l'indemnité de la Ville de Paris et, devenu préfet de la Seine, il devait faire face au paiement et à la liquidation de charges plus écrasantes encore, car personne cette fois ne modérerait l'exigence des mêmes envahisseurs.

Le 8 février 1871, Léon Say était élu représentant à l'Assemblée nationale, à la fois dans le département de la Seine, par 76.675 voix et dans la Seine-et-Oise, par 24.424 voix. Sur la demande de M. Thiers qui tenait autant que possible à réduire le nombre des élections complémentaires, il opta pour le département de la Seine, dont il fut nommé préfet par décret du 5 juin 1871, à la suite de la démission de M. Ferry. Dans les dix-huit mois qu'il passa à la Préfecture, il put venir à bout d'une tâche véritablement écrasante. A son entrée, tout était à faire et les caisses étaient vides. Grâce à une activité inlassable, grâce aussi à l'accord complet qui ne cessa d'exister avec la majorité du nouveau conseil municipal élu, il parvint à réorganiser rapidement l'administration, et à relever le crédit de la Ville. Ses travaux ne furent interrompus que par un court voyage

qu'il fit à Londres, accompagné de M. Vautrain, président du Conseil municipal, sur l'invitation spéciale du Lord-maire, afin de présenter solennellement au corps des Aldermen de la Cité la grande médaille d'or frappée en souvenir du ravitaillement de Paris par les dons anglais. A deux reprises, il fut sur le point de quitter la Préfecture : au moment du vote de l'impôt sur les matières premières (19 janvier 1872) et après le refus par l'Assemblée de revenir à Paris (2 février).

Le 7 décembre 1872, il était appelé à prendre le portefeuille des finances. Son passage au pouvoir fut marqué par le paiement à l'Allemagne du solde de l'indemnité et par la libération anticipée du territoire. Il démissionna au 24 mai 1873, jour de la chute de Thiers.

A l'Assemblée, il siégeait au centre gauche qui bientôt l'élut président. La lutte constitutionnelle était ardente : il se prononça avec fermeté pour le maintien de la République lors des tentatives de restauration monarchique, repoussa une demande d'entente avec le centre droit sur cette question, et vota l'amendement Wallon et l'ensemble des lois constitutionnelles. Il fit partie des commissions du budget de 1874 et 1875, pour lesquelles il rédigea notamment le *Rapport sur le paiement de l'indemnité de guerre* et combattit les plans financiers de M. Magne.

Le 10 mars 1875, il revenait au ministère des finances dans le premier cabinet constitutionnel, avec MM. Dufaure et Buffet. Bientôt de graves dissentiments se produisirent entre M. Buffet et ses collègues. Après son échec aux élections celui-ci abandonna le pouvoir.

Léon Say qui avait été élu en Seine-et-Oise, garda son portefeuille dans le cabinet Dufaure-Ricard, et dans

le cabinet Jules Simon, jusqu'au 16 mai 1877. Au cours de ce long ministère, le rendement des impôts atteignit d'importantes plus-values, grâce à une attitude de prudente réserve à l'égard de projets prématurés de dégrèvement, et les budgets prirent une allure normale par suite de la résistance opposée par Léon Say à l'initiative parlementaire en matière de dépenses. Le 5 juin 1875 il réalisa l'opération dite « conversion de l'emprunt Morgan. »

Après l'échec de la campagne monarchiste, Léon Say, dès le 14 décembre 1877, rentra au ministère et y resta dans le premier cabinet formé par le président Grévy. A cette époque se rattachent entre autres événements financiers : l'abaissement du tarif postal (avril 1878), la première émission de 3 p. 100 amortissable (juin 1878) et les interpellations relatives à l'opportunité d'une conversion du 5 p. 100.

Il quitta le ministère le 17 décembre 1879 avec le chef du cabinet M. Waddington et reprit sa place au centre gauche. L'Académie des sciences morales et politiques, dont il faisait partie depuis 1874 en qualité de membre libre, le nomma membre titulaire de la section d'économie politique, le 24 avril 1880, en remplacement de Michel Chevalier.

Une mission analogue à celle qu'avait remplie Michel Chevalier en 1860, lui incombait justement : un décret du 30 avril 1880 le nommait ambassadeur à Londres, avec mission de préparer les négociations pour le renouvellement des traités de commerce. Il put mener à bien les pourparlers, sans toutefois obtenir de M. Gladstone, en faveur des produits vinicoles français, des concessions qui se seraient traduites par de grosses pertes pour les douanes anglaises.

Le 25 mai 1880, il était élu à la présidence du Sénat.

Le 8 janvier 1882, la Seine-et-Oise lui renouvelait son mandat de sénateur sur un programme modéré de révision constitutionnelle. Deux semaines après, il acceptait d'entrer dans le cabinet formé par M. de Freycinet après la chute du ministère Gambetta (31 janvier); le 23 mai il donnait sa démission, à la suite de la prise en considération par la Chambre d'une proposition de réforme de l'impôt sur les boissons qui compromettait l'équilibre de son budget, mais la retira le lendemain, la Chambre, par un rare témoignage de confiance, étant revenue sur son vote.

Le cabinet tomba le 29 juillet 1882, quelques jours après les grands discours de Léon Say sur le budget de 1883, discours qui font époque dans les fastes de l'éloquence financière, et contribuèrent à lui ouvrir les portes de l'Académie française (11 février 1886).

C'était son dernier passage au pouvoir. A partir de ce moment, le centre gauche n'est plus représenté aux affaires. Une nouvelle école politique triomphe apportant avec elle des méthodes de travail, des convictions financières que Léon Say avait toujours combattues.

Loin d'abandonner la lutte, il entra dans l'opposition, entreprenant des campagnes de propagande en faveur du libéralisme en politique, et pour le libre échange contre les nouvelles tendances protectionnistes. En juin 1886, il renonçait au mandat de conseiller général de Seine-et-Oise, estimant qu'il pouvait difficilement se concilier avec celui de sénateur, et avec son rôle politique. Un des fondateurs de l'Union libérale, il prit une part active, en 1889, contre l'agitation révisionniste organisée sous le nom du général Boulanger.

La même année, afin de défendre dans un milieu

plus hostile les opinions républicaines libérales et conservatrices, il se présenta aux élections législatives dans l'arrondissement de Pau, où il fut élu au premier tour, le 22 septembre 1889.

La ville de Pau lui doit les embellissements dont elle est justement fière. A la Chambre, la lutte était ardente. Léon Say multipliait ses efforts, et par des discours, des articles de revue, des conférences, essayait d'arrêter la poussée envahissante du socialisme. A cette pénible lutte, rarement couronnée de succès, il usait rapidement des forces physiques affaiblies par l'âge. La maladie elle-même ne put avoir raison de son énergie, et la mort vint le surprendre, encore en pleine action, le 22 avril 1896.

II

Les finances tiennent, dans cette vie si laborieuse, la plus grande place. Ce seul portefeuille qu'il accepta, il en fut titulaire pendant plus de six années : du 7 décembre 1872 au 24 mai 1873; du 10 mars 1875 au 16 mai 1877 et du 13 décembre 1877 au 21 décembre 1879, longue période de quatre ans et demi, interrompue seulement quelques mois par les événements du 16 mai, où les questions financières restèrent au second plan ; et du 30 janvier 1882 au 29 juillet de la même année.

Cette époque de 1872 à 1883, la plus féconde de sa vie, est précisément celle où la France, se libérant de l'envahisseur, se retrouvait enfin elle-même et n'aspirait plus qu'à établir sur un crédit solidement reconstitué une prospérité durable. A cette belle tâche plusieurs hommes ont collaboré. Nous voulons dire quelle part revient à Léon Say.

L'ordre chronologique dans le récit a pour principal inconvénient de séparer à chaque instant ce que la logique veut uni. Considérant dans leur ensemble ces dix années, nous avons groupé, dans une première partie, tout l'ensemble des mesures extraordinaires résultant d'une guerre longue et ruineuse, destinées à en réparer les malheurs immédiats, à rétablir l'ordre dans les finances.

Dix-huit mois passés à la Préfecture de la Seine ont pour effet de libérer Paris et de reconstituer son crédit. Libérer la France, tâche plus vaste dans laquelle Léon Say intervient à trois reprises : présentant à l'Assemblée nationale ses deux rapports sur l'état financier de la France au moment de l'armistice, préparant la conclusion du traité de libération anticipée, rédigeant le rapport récapitulatif sur le paiement de l'indemnité de cinq milliards (chap. 1, 2, 3, 4).

Rétablir l'ordre dans les finances, c'est : payer les dettes urgentes (remboursement de la dette contractée par l'État envers la Banque pendant la guerre, chap. 5), réviser les emprunts contractés à des taux onéreux (conversion de l'emprunt Morgan, chap. 6), faire le bilan des charges et destructions de la guerre, des reconstructions nécessaires, les ressources dont il faut disposer (compte de liquidation, chapitre 7.)

A côté de cette tâche et lui succédant, se place celle plus normale du ministre des finances, consistant à gérer les finances de l'État, à donner au budget toujours plus d'aisance, aux impôts une répartition meilleure, à affermir le crédit s'il vient à être ébranlé soit à la suite d'une guerre ou d'une crise économique quelconque. Pourquoi déterminer alors les circonstances de la préparation de tel ou tel budget particulier, du vote de tel impôt ; notre étude de Léon Say est bien moins historique

que destinée à rappeler son attitude à l'égard des principaux problèmes de la science financière.

Dans notre seconde partie, nous avons, en conséquence, réuni sous trois rubriques : budget, impôts, crédit public, les interventions de Léon Say dans ces trois domaines. En examinant ainsi dans un même ensemble ce que Léon Say a pu faire comme ministre, et ce qu'il aurait voulu réaliser, il est plus facilement possible de juger tout ce que sa pensée renfermait d'original, et combien la technique la plus habile se trouve souvent annihilée par la force même des circonstances et par l'aveuglement des Assemblées.

La conclusion montrera les résultats financiers de cette gestion, et les efforts derniers que tenta Léon Say aux dépens de son repos et de sa popularité elle-même, pour consolider les résultats péniblement acquis, ayant de justes raisons de croire qu'ils ne fussent éphémères.

PREMIÈRE PARTIE

LENDEMAINS FINANCIERS DE LA GUERRE

(Libération du territoire. — Reconstitution des Finances nationales.)

CHAPITRE PREMIER

LÉON SAY ET LA VILLE DE PARIS

I. Négociations pour le paiement de la contribution de guerre imposée à la ville de Paris. — II. Réparation des dommages causés par la guerre et l'insurrection. — III. Réorganisation des finances municipales : Léon Say et la dette de la Ville.

I

La convention d'armistice fut signée à Versailles le 28 janvier 1871. L'article 11 frappait la ville de Paris d'une contribution de guerre de 200 millions de francs, payables avant le quinzième jour écoulé. Quant au mode de payement, ladite convention laissait le soin d'en déterminer les détails à une commission mixte, allemande et française.

Les trois commissaires désignés par le gouvernement furent : Alfred André, régent de la Banque de France, Dutilleul, directeur au ministère des finances et Léon Say. Ce dernier connaissait mieux que personne les ressources et les sentiments de la capitale. Revenu de province au moment de l'investissement, et demeuré pendant toute la durée du siège, il avait pris une part active à l'organisation matérielle de la résis-

tance. Chargé du ravitaillement des bataillons formés par la compagnie du Nord, il avait dû pourvoir, en outre, en sa qualité de conseiller général de Seine-et-Oise, à l'installation et à l'entretien des nombreux réfugiés de ce département ¹.

Les négociations furent pénibles. Chaque matin, les délégués se rendaient à Versailles et discutaient avec âpreté. La longueur du siège et la résistance tenace de Paris avaient indisposé l'assiégeant qui, sachant bien cependant que les caisses publiques étaient vides, exigeait les 200 millions en or, dans le court délai fixé. Cette prétention était si exorbitante, qu'à la fin, un des commissaires français finit par répliquer : « Si vous
« voulez de l'or et de l'argent, allez prendre les bijoux,
« les montres et les pendules dans les maisons de Paris,
« car nous ne voyons pas d'autres moyens de vous pro-
« curer des métaux. » ²

Finalement la garantie solidaire de plusieurs maisons de banque fut agréée : elles se chargèrent de remplacer par du numéraire une partie de la somme que la ville payerait en billets, et de fournir, pour une autre partie du papier de premier ordre sur Londres et sur Berlin. Cet arrangement accepté devint la convention du 11 février 1871 ³.

1. Le récit détaillé de ces tristes mois, pendant lesquels Léon Say se dépensa si utilement, se trouve dans les lettres fréquentes qu'il adressait à sa famille. Elles ont été conservées, et M. Georges Michel les a publiées en partie dans le début de son ouvrage. (*Léon Say, sa vie, ses œuvres*, 1899, pp. 82 à 143.)

2. Les pièces officielles relatives à cette négociation sont restées en la possession de Léon Say. A sa mort, elles ont été déposées aux archives de la ville de Paris par M. Georges Pallain, (d'après G. Michel, op. cit. p. 143.)

3. Le texte de cette convention figure aux pièces annexes à la fin de ce volume.

Le 12 février, les 200 millions furent payés à Versailles¹. Le versement se fit en numéraire et en billets de banque pour 100 millions, et pour 100 autres en lettres de change. Pour parer aux frais accessoires (frais de timbre, d'escompte...) 500.000 fr. de valeurs avaient été ajoutés, si bien que la contribution payée fut effectivement de 200 millions 1/2. Le compte final se solda par un crédit de 98.400 francs en faveur de la ville².

Pour se procurer ces ressources, la Ville avait fait appel à la Banque de France. Autorisé par décret à contracter un emprunt, J. Ferry, membre du gouvernement de la Défense, et son délégué pour l'administration des affaires municipales, conclurent avec M. Rouland, gouverneur de la Banque, un traité (11 février 1871). La Banque consentait un prêt de 210 millions, remboursable en six mois, représenté par 5 billets souscrits par la Ville à trois mois de date, renouvelables jusqu'à six mois, portant intérêt égal au taux de l'escompte de la Banque. Une garantie était prévue au cas de non remboursement dans les délais : le produit des octrois jusqu'à concurrence de 42 millions par an.

Cette avance fut remboursée à temps, sur les fonds de l'emprunt public de 350 millions contracté par Léon Say, préfet de la Seine, en vertu de la loi du 6 septembre 1871.

1. M. de Bismarck assistait à l'entrevue. On compta les billets sur un billard et le grand chancelier apposa sa signature au bas du reçu qui fut mis dans une enveloppe. Au moment de sceller le pli, on s'aperçut que le cachet ne mordait pas sur la cire. Impatienté, M. de Bismarck arracha le cachet des mains du secrétaire en disant : « Vous ne savez pas vous y prendre », et alors M. de Bismarck se mit à passer le cachet sur ses cheveux et après quelques frottements énergiques le cachet fit son office.

2. Somme qui figurera à notre actif, dans le paiement de l'indemnité de 5 milliards Cf. infra.

Le concours du syndicat des banquiers fut aussi précieux que celui de la Banque. Ils parvinrent à fournir pour 37 millions de traites à deux mois sur Berlin, du papier sur Londres à six jours pour 40 millions et à quatorze jours pour 24 millions, soit un total de 100 millions sur l'étranger, cela sans avoir même eu le temps d'aviser leurs correspondants. Ils s'engagèrent, en outre, dans cette tragique journée où les commissaires allemands menaçaient de dénoncer immédiatement l'armistice s'ils n'obtenaient pas de métal jaune, à restituer à la Banque 50 millions en or et en argent qu'on retira de ses caves pour les porter à Versailles.

Grâce à ces rapides mesures et aux concours dévoués que le gouvernement rencontra, l'opération fut liquidée très heureusement et à très bon compte. Les frais de négociation du papier, et frais accessoires pour lesquels on avait prévu 10 millions, atteignirent seulement 4.800.000 francs¹.

II

Cette contribution de guerre payée par la Ville devait-elle, en toute justice rester à sa charge ; ne convenait-il pas, au contraire, que l'Etat vint la dédommager ?

Lors de la première session du conseil municipal, Léon Say partageait cette dernière manière de voir, et il entreprit en ce sens des négociations avec Thiers. Mais

1. Le détail des achats de papier étranger se trouve dans une lettre de M. de Rothschild au préfet de la Seine, à laquelle Léon Say répondit par de chaleureux remerciements. [Texte des deux lettres dans : C. Cadoux. *Les finances de la ville de Paris*, p. 90.] Le surplus des 10 millions fut remboursé à la Ville en quatre versements mais le premier, de 4 millions, effectué le 10 mars 1871 à la Caisse municipale, fut saisi et dépensé par la Commune.

le Trésor, sans contester absolument le bien-fondé de la réclamation, était incapable d'y satisfaire, et le conseil municipal dut renoncer provisoirement à récupérer les 202 millions. Sur les instances de Thiers, la demande fut jointe à celle que la Ville formulait, pour être indemnisée des dommages matériels causés par la guerre et l'insurrection. Un même arrangement intervint sur les deux questions (loi du 13 juin 1873). Nous allons les examiner l'une et l'autre.

La question des dommages résultant des deux sièges et de la lutte avec l'émeute dans Paris même, posée dès l'arrivée de Léon Say à la préfecture de la Seine, risquait de devenir irritante. La Ville était prise entre les justes demandes des habitants, et la fin de non recevoir que lui opposait le Trésor, montrant ses caisses vides. Ce fait se compliquait d'une question de droit, de l'incertitude de la jurisprudence sur le principe et l'étendue de la responsabilité de l'Etat en pareille matière.

Léon Say se prononçait en faveur de la responsabilité de la puissance publique. « C'est l'Etat, disait-il, « la jurisprudence actuelle exonérant la Ville, qui « devrait être considéré comme responsable, dans le « cas où l'on admettrait une indemnité au profit des « sinistrés¹. » Mais devant une Jurisprudence en somme assez indécise, se souvenant que Thiers l'avait placé à la Préfecture, non pour créer de nouvelles difficultés, mais, selon son expression même, « pour se tirer d'affaire tout seul », Léon Say résolut d'agir sans plus attendre. Le 6 mai 1872, il disait au Conseil municipal : « Les réclamants peuvent être renvoyés indéfini-

1. Conseil municipal, 7 février 1872.

« ment de la Ville à l'Etat. Il serait d'une bonne
« administration, sans compter qu'il y aurait de la
« grandeur à le faire, d'offrir, sans y être obligé par la
« loi, des dédommagements aux victimes. »

Les dommages subis par les particuliers n'étaient en somme pas excessivement importants. On pouvait les ranger en trois catégories : ceux résultant du bombardement pendant le premier siège (peu élevés), ceux, de l'entrée des troupes françaises dans Paris (le xvi^e arrondissement avait été particulièrement éprouvé), ceux, de beaucoup les plus importants, résultant de la lutte et des incendies dans Paris (68 à 70 millions ¹). Léon Say proposait de créer 10 annuités de 8 millions pour rembourser en dix ans sans intérêts, en commençant par les moins considérables, les dommages, liquidés par une commission supérieure nommée par le Conseil municipal. Les ressources pourraient être : une taxe directe établie pour dix ans, contingent sur les propriétaires, proportionnel au revenu cadastral, d'un produit de 6 millions par an ², et des augmentations de taxe des droits sur les halles et marchés.

Ces propositions furent favorablement accueillies par le Conseil municipal ³.

En même temps, une commission spéciale, accompagnée de Léon Say et de cinq députés de la Seine se rendait auprès de Thiers. « ... Nous avons eu un entretien de deux heures... M. Thiers a reconnu que la contribution de guerre devait être supportée par la

1. Conseil municipal, 7 février 1872.

2. A comparer avec les mesures que prit en 1815 M. de Chabrol, préfet de la Seine, pour faire face aux dépenses de l'armée d'occupation dans Paris. Cf. *supra*. pp. 21 et 22.

3. Conseil municipal, 6 mai 1872.

« France que nous défendions en retenant l'ennemi sous
« nos murs... sous cette réserve que Paris, capitale,
« pouvait être considéré *comme ayant été imposée en tant*
« *que ville, pour une certaine fraction difficile à préciser...*
« Après avoir admis la légitimité de notre créance, il
« s'est retranché pour la réduire, sur la pénurie du
« Trésor, sur les charges de l'Etat... toutefois nous
« avons obtenu une concession qui n'est passans valeur :
« l'Etat sera disposé à restituer 140 millions à la
« Ville... ¹ »

C'était relativement peu de chose, la Ville ayant subi un dommage de près de 300 millions. Cependant Léon Say et M. Dubief engagèrent le Conseil municipal à accepter cette compensation, partielle mais certaine, plutôt qu'à se risquer dans un procès qui serait mal vu de tous et d'une issue douteuse; celui-ci se laissa convaincre. L'arrangement accepté fut soumis à la ratification de l'Assemblée Nationale et devint la loi du 7 avril 1873.

Moyennant cette allocation forfaitaire de 140 millions, la Ville devait faire face : 1° au paiement du solde des indemnités restant dues pour la réparation des dommages matériels soufferts par les propriétés mobilières et immobilières de Paris et de ses alentours, du fait des opérations militaires du second siège ; 2° à la réparation des dommages résultant de l'insurrection du 18 mars. La Ville et l'Etat transigeaient, l'article 5 insistait sur ce point. « Au moyen de l'allocation susdite,
« la Ville ne pourra exercer contre l'Etat aucune récla-
« mation, tant à raison du remboursement du solde de

1. Rapport de M. Dubief, rapporteur de cette commission spéciale qui comprenait en outre MM. Floquet, Lockroy, Ch. Loiseau, Vautrain, président.

« la contribution de guerre de 200 millions, que du
« remboursement de ses dépenses de guerre et des
« pertes qu'elle a subies par suite de l'insurrection...
« Le solde qui restera libre aux mains de la Ville,
« après que les paiements... auront été effectués, repré-
« sentera le dédommagement qui lui est accordé pour
« le surplus de ses réclamations. » Ce caractère trans-
actionnel laissait intact le principe supérieur de la
responsabilité de l'Etat.

Pour l'évaluation des dommages et la distribution des indemnités, Léon Say organisa une commission centrale, nommée par lui, qui revisa le travail fait par des commissions cantonales. Elle fixa une date après laquelle les demandes ne furent plus admises (le 15 juillet 1872), et chiffrâ sans appel les sommes dues. Elle distribua ainsi pour environ 70 millions de bons du Trésor aux victimes, et la Ville, ayant au Trésor le solde de ses bons au crédit de son compte-courant, en bénéficia pour ses budgets.

La charge laissée à la Ville peut être estimée 120 à 130 millions en dehors des frais de reconstruction de l'Hôtel de Ville ¹.

Ce mode de procéder, essentiellement simple, et qui ne comporta aucune déclaration de principe sur la question de la responsabilité de l'État, ni sur celle du droit des habitants à être indemnisés des dommages subis par leurs propriétés, donna cependant satisfaction

1. Le tableau d'emploi des 140 millions se trouve dans : *Procès-verbaux des séances du Conseil municipal, 9 août 1873*. Ces 140 millions devaient être versés en 26 annuités, payables en 2 termes de 840,424 francs chacun, comprenant l'amortissement et l'intérêt à 5 p. 100, mais une loi du 26 juillet 1873 autorisa le Trésor à se libérer immédiatement au moyen de la remise à la Ville de bons de liquidation de 200 francs, portant intérêt à 5 p. 100 et amortissables par tirages trimestriels en 26 ans.

à tous les intéressés. Les sommes dépensées par la Ville de ce fait atteignirent 126.310.000 francs. Le surplus des 140 millions fut inscrit au budget de 1874 ¹.

1. En 1870, de même qu'en 1814, sous l'influence de légitimes préoccupations financières, le droit à indemnité pour dommages résultant de faits de guerre n'a donc pas été reconnu. Doit-on suivre cet exemple ou plutôt celui de la Convention qui, le jour même où elle décrétait la levée en masse, le 16 août 1793, déclarait au nom de la nation « qu'elle « indemniserà tous les citoyens des pertes qu'ils ont éprouvées ou « qu'ils éprouveront par l'invasion de l'ennemi sur le territoire français, ou par les démolitions ou coupes que la défense commune aura « exigée de la part de l'armée française. » ?

Cette question très complexe ne saurait être traitée ici en quelques lignes. Notons seulement que le gouvernement actuel s'est rallié à la solution de la Convention. Le Président du Conseil, dans sa déclaration faite devant les Chambres, le 23 décembre 1914, s'appuyant sur « le « devoir de la solidarité nationale » répudiant, de la manière la plus expresse, *la forme du secours qui indique la faveur*, a proclamé, comme la Convention, à l'encontre de l'Etat (remplaçant la Nation) « *le droit à « la réparation au profit de ceux qui ont été victimes, dans leurs biens, « des faits de guerre.* » M. Viviani a ajouté, toutefois, que l'Etat au nom duquel « le gouvernement prend cet engagement solennel » remplira son devoir dans les limites les plus larges que « permettront les capacités financières du pays, et dans les conditions qu'une loi spéciale « déterminera, pour éviter toute injustice et tout arbitraire. » La loi de finances du 26 décembre 1914 renferme aussi la mention expresse du *droit* de ceux qui ont souffert de l'invasion.

Il est évident qu'une telle proclamation ne peut qu'être accueillie très favorablement par l'opinion : elle est conforme à l'équité, conforme en même temps aux principes juridiques actuels. Depuis 50 ans, le dogme de l'irresponsabilité de l'Etat, dans de tels cas, est abandonné en faveur du principe nouveau du « risque social », principe qui trouve en l'espèce la plus légitime de ses applications.

Mais, sans sortir du point de vue financier, il convient de faire remarquer le double danger où sont mises les finances de l'Etat, du fait de cette reconnaissance, alors que la guerre n'est pas terminée, et que l'ennemi occupe encore de notre territoire :

1° Par suite de la certitude où sont les propriétaires immobiliers d'être intégralement indemnisés, n'y a-t-il pas lieu de craindre, alors qu'il est actuellement impossible d'aller évaluer sur place la réalité du dommage dans les régions envahies, que certains ne fassent pas toute

III

Au moment où Léon Say avait pris la direction de la Préfecture, l'Hôtel de Ville n'était encore qu'un monceau de ruines, les archives dispersées, l'administration en désarroi complet; et il fallait faire face à une échéance prochaine de 80 millions. Il s'installa provisoirement dans un sous-sol du ministère des finances et, tout en jetant les bases d'une organisation

diligence pour « limiter » le dommage ? Voici une maison dont la toiture s'est effondrée. Quelques travaux immédiats suffiraient à protéger les étages inférieurs, tandis que si les choses demeurent en l'état, il ne restera qu'une ruine, à la fin de la guerre. Ne convient-il pas de se prémunir contre de tels gens qui pensent que l'État va leur reconstruire une maison neuve, de même que d'autres attendent qu'il paye leur loyer à leur place, tandis qu'ils mettent l'argent de leur terme en « bons de la défense nationale. » ?

2^o On peut craindre également que l'envahisseur, sur le territoire occupé, ne s'attaque avec plus de violence encore aux propriétés privées. Ne peut-il pas en effet, tenir maintenant ce langage aux propriétaires, (à supposer qu'il veuille s'expliquer) : « Vos propriétés seront réparées par l'Etat français; on peut donc les assimiler en quelque sorte à des propriétés de l'État. En les détruisant, nous faisons un tort plus grand aux finances publiques de l'ennemi, puisque la charge finale retombe sur lui et non sur vous; c'est un des moyens normaux de la guerre. » ?

Le principe du secours, admis en 1871 pour la France, ne pouvait pas faire place à un autre à Paris car les dommages résultaient plus encore du désordre intérieur et de l'insurrection que de la guerre étrangère. Cependant libéralement distribué, il donna, comme nous l'avons dit au texte, satisfaction à tous. Au fond le résultat pratique, secours libéral ou droit, est sensiblement le même. Le secours ne présente pas les inconvénients que nous venons de signaler, mais par contre, d'après M. Viviani, la forme du secours indique la faveur. « Est-ce là un argument bien décisif? — Cf. sur cette question : Proposition Marin : *Sur la responsabilité de l'État*, votée par la Chambre, 5 juin 1914. Discours de M. Larnaude, président du *Comité national pour la réparation intégrale des dommages causés par la guerre* — et E. d'Eichthal : *Des évaluations du coût de la guerre* (*Revue des Sciences Politiques*, tome 33, 15 février 1915.)

très simple et très centralisée, il pensa que le meilleur moyen pour faire renaître la confiance était de rouvrir au plus tôt les caisses municipales. L'Etat accordait quelques fonds immédiats, la banque Rothschild avait conservé une partie du solde non employé des sommes préparées par la Ville, le 10 février 1871, pour acquérir du change. Tout cela faisait un bien maigre total. Léon Say s'adressa alors au groupe des banquiers intervenus avec succès dans le paiement de la contribution de guerre, et leur demanda de prendre à leur compte, jusqu'à concurrence de 41 millions, les bons échus que les porteurs présenteraient aux caisses, sans vouloir les renouveler. Il y en avait pour 63 millions en circulation : la Caisse paya, et 20 millions de bons furent renouvelés aux porteurs déjà rassurés.

L'organisation administrative que Léon Say avait imaginée était sommaire : elle concentrait entre les mains d'un petit nombre de fonctionnaires groupés en quatre directions, les affaires, sans distinguer leur nature préfectorale ou municipale. Plus tard, des inconvénients se manifesteront, par suite de cette confusion des intérêts différents de Paris et du département de la Seine ; plus tard, les grandes directions tendront à s'ériger en quatre préfectures indépendantes. Pour l'instant cette organisation fortement centralisée avait le mérite de l'unité et de la simplicité.

Les élections municipales eurent lieu le 23 juillet : il en sortit un conseil peu modéré, d'opinions très diverses, mais animé d'une bonne volonté unanime. Lorsqu'après de multiples démarches Léon Say put pourvoir à la nomination de tous les maires, les services commencèrent à fonctionner normalement : deux mois seulement étaient écoulés.

Nous n'entreprendrons pas le récit de l'administration préfectorale de Léon Say, dont l'étude peut, à elle seule, faire l'objet d'un intéressant ouvrage. Nous noterons seulement : la réussite du grand emprunt qu'il émit pour liquider définitivement l'arriéré, et, dans cette même matière du crédit municipal, lié à ce moment étroitement à celui de l'Etat, les deux propositions qu'il fit au conseil, l'une concernant l'unification de la dette, l'autre une opération qu'il présentait, sous le nom de conversion en régie.

Léon Say motivait son projet d'emprunt de liquidation en montrant la nécessité de se procurer, par ce moyen, la somme nécessaire à : « éteindre la dette con-
« tractée vis-à-vis de la Banque, à rembourser les bons
« en circulation, tant ceux de la Caisse municipale que
« ceux de la Caisse des travaux, et enfin de pourvoir à
« certains travaux très urgents... Je laisse en dehors de
« cette combinaison la portion de la dette qui peut pro-
« venir des déficits non encore couverts de 1870, 1871.
« C'est évidemment là le point délicat de l'opération,
« parce que si nous laissons en dehors une somme trop
« considérable, nous pouvons être contraints de faire un
« nouvel appel au public dans un temps très rappro-
« ché¹. » Ce projet fut examiné par une commission spéciale de 15 membres, qui proposa au conseil de fixer à 350 millions la somme à emprunter, et d'autoriser, d'autre part, la création en 1871 et en 1872 d'une dette flottante de 60 millions.

Ces conclusions furent adoptées par le conseil municipal le 11 août, et l'emprunt autorisé par une loi du 6 septembre 1871.

1. Conseil municipal, 4 août 1871.

L'emprunt de 2 milliards venait de réussir, ce n'était cependant pas un motif de succès pour un nouvel appel au crédit, et, de plus, il fallait réaliser promptement ces 350 millions. On fit des conditions avantageuses : la prime de remboursement fut fixée à 130 francs (obligations émises à 270, remboursables à 400 francs), l'intérêt annuel à 12 francs. Chaque obligation participait au tirage au sort trimestriel de 352 lots représentant 1 million. L'amortissement s'opérerait en 75 ans (1946).

La réussite fut complète, l'emprunt couvert 15 fois, les petites souscriptions particulièrement nombreuses. Pour leur donner satisfaction Léon Say créa, au moment de la répartition, des *quarts d'obligation* (de 100 fr.), type de titre qu'on retrouve dans tous les emprunts ultérieurs.

C'est à propos de la dette municipale que Léon Say, vers 1862, avait entrepris ses premières polémiques contre Haussmann dans le *Journal des Débats*. Il ne pensait pas, alors, recevoir ce lourd héritage encore aggravé par la guerre.

Ce qui rendait si considérable le poids de cette dette, c'était non seulement son chiffre total élevé, mais son extrême complication. « Toute dette est consolidée ou « flottante, mais cette distinction est moins précise dans « les finances de la Ville que dans celles de l'Etat. La « Ville n'a pas, en effet, de dette perpétuelle, elle n'a « qu'une série d'échéances, et quand elle émet des « emprunts, ce sont des annuités qu'elle crée. Ces an- « nuités, émises et découpées ainsi en un certain nombre « d'obligations, constituent les emprunts municipaux « proprement dits¹. » En y comprenant le dernier de 1871, il y en avait cinq, dont le plus ancien datait de 1855,

1. Mémoire au Conseil municipal, 9 mars 1872.

au total 1 milliard et demi environ, coûtant un service de 80 millions. La dette flottante, c'est-à-dire la dette à échéance plus rapprochée, pouvait se diviser en deux catégories : les bons de la caisse des travaux, et les nouveaux bons créés en 1871 pour couvrir le déficit du dernier exercice ; une deuxième catégorie, de caractère très différent, en général à court terme, mais qui, pour partie néanmoins, s'étendait jusqu'à 1922. Si on fait le compte de cette dette fondée ou flottante, de 7 origines différentes, on arrive à un total de 1.630 millions en capital, correspondant à une charge annuelle régulière de 88.200.000 francs, mais dont les annuités réelles se répartissaient d'une manière très inégale. Aussi Léon Say proposait-il d'entreprendre l'unification de cette dette, afin que le fardeau fût mieux réparti, et surtout moins pesant dans les premières années, surchargées par ailleurs.

Si cette unification se réalisait « une annuité de « 88.200.000 francs mise en regard d'un capital de « 1.630 millions, représenterait 5 fr. 41 d'intérêt ou « 5 fr. 30 + 0 fr. 11 d'amortissement calculé sur une « période de 75 ans. Or il n'est pas impossible de prévoir, dans un avenir plus ou moins éloigné, que le taux « de l'intérêt pourrait être abaissé à 5 ou même à « 4 p. 100. Dans l'un et l'autre cas, il serait possible « d'imaginer des combinaisons qui procureraient une « économie, dont le maximum résulterait de l'écart d'intérêt, soit 4 millions et demi dans le premier cas, et « 12 millions dans l'autre cas¹. »

Mais il y a un obstacle à l'unification des dettes de différentes natures, lorsqu'y figurent des emprunts remboursables à prime et comportant des lots, comme le

1. Conseil municipal, 9 mars 1872.

sont d'ordinaire les emprunts municipaux : une clause, dont la portée est cependant controversée, paraît rendre la conversion impossible ¹.

Léon Say faisait en outre cette restriction qu'une conversion de cette importance, en amenant, comme toute grande conversion, un déclassement considérable de titres, aboutirait à ébranler le crédit plutôt qu'à le fortifier. Et tout en posant le problème d'une conversion générale dont la solution nécessitait, on le voit, de longues études, il proposait, comme immédiatement réalisable, un mode de conversion particulier pour une partie de la dette flottante.

Pour cette deuxième partie de la dette flottante, dont le remboursement s'échelonnait de 1873 à 1912, Léon Say établissait qu'au moyen d'un capital de 29 millions, il serait possible de racheter toutes les annuités *variables*

1. Cette question de l'unification, de nouveau à l'ordre du jour en 1883, motiva l'avis suivant du comité consultatif de la Préfecture (29 janvier 1883):

« Le Comité, consulté sur le point de savoir si, pour arriver à l'unification de sa dette, la Ville peut forcer les porteurs des obligations des différents emprunts municipaux à opter entre le remboursement immédiat au pair, ou l'acceptation des conditions nouvelles qui leur seraient offertes;... Vu... Considérant... que le terme est toujours présumé stipulé en faveur du débiteur, à moins qu'il ne résulte de la stipulation ou des circonstances qu'il a été aussi convenu en faveur des créanciers (art. 1187 C. Civ.); que la stipulation des lots garantit aux porteurs d'obligations un avantage aléatoire dont ils ne peuvent être privés...; que sans doute, il serait excessif d'en conclure que la ville de Paris s'est interdit d'une manière absolue de se libérer par anticipation en offrant le remboursement au pair; mais que pour faire valablement cette offre, elle est tenue d'opérer, dès à présent, tous les tirages auxquels donnent droit les obligations non encore amorties, et d'acquitter le montant des lots en même temps que le capital des obligations, dans les cas où ce capital ne se trouve pas compris dans le montant du lot lui-même... par ces motifs, etc... »

venant à échéance entre ces deux dates. Ces 29 millions nécessaires, on pourrait en payer l'intérêt à 5 et demi p. 100 et l'amortissement, en 50 ans par exemple, au moyen d'une annuité *régulière* de 1.700.000 francs seule à inscrire désormais au budget : une telle conversion aurait aussi pour avantage de décharger les premières années. Mais voulant éviter tout déclassement de titres, Léon Say imaginait, pour arriver au même résultat, qu'une conversion ordinaire, ce qu'il appelait une *conversion en régie*, transformation d'ordre tout intérieur, dans laquelle les porteurs ne seraient pas inquiétés. « On peut « obtenir cette conversion — disait-il dans son projet¹ — « par un traité avec une société de crédit, mais, vu les « circonstances, il peut être plus avantageux de faire « l'opération en régie, sans intermédiaire, et de manière « à profiter de l'amélioration qui ne peut manquer de se « produire dans le taux de l'intérêt d'ici à quelques « années. Pour y arriver, il suffirait d'arrêter en principe le chiffre de l'annuité normale régulière réduite « à 1.700.000 francs par exemple... En conséquence, il y « aurait lieu, tous les ans, et tant que le chiffre des « échéances dépassera 1.700.000, de comprendre l'excédent dans les sommes à consolider par un emprunt. « En 1873, par exemple, l'échéance est de 6.539.927 : on « porterait en dépense 1.700.000, et on consoliderait, en « chiffres ronds, 4.800.000 francs. »

Cette ingénieuse combinaison un peu compliquée, qui remaniait toutes les échéances de la dette secondaire, créait une disponibilité immédiate de 1.300.000 francs que Léon Say destinait à doter les constructions scolaires. Elle ne reçut pas la sanction législative. Il nous a paru qu'elle méritait d'être rappelée, pour montrer

1. Mémoire au Conseil municipal 1872 9 mars).

combien le budget municipal manquait à cette époque d'élasticité, et à quelles difficultés un financier, épris d'ordre et de méthode, se heurtait, dans ses tentatives de restauration de la dette municipale sur des bases plus cohérentes¹.

Le 7 décembre 1872, Thiers appelait Léon Say au ministère des finances, en remplacement de M. de Goulard. Il laissait en bonne voie ce travail de reconstitution financière, courageusement et rapidement entrepris. Son passage avait été profitable pour la Ville ; il le fut en même temps pour lui-même : le paiement de l'indemnité, la restauration de finances normales, cette tâche, il allait l'entreprendre à nouveau, cette fois pour la France.

« Je n'ai jamais autant travaillé » disait-il en parlant de ces dix-huit mois « j'ai laissé 10 ans de ma vie à la Préfecture de la Seine. » Et cette partie appréciable de son œuvre financière, la plus ingrate peut-être, est aussi la moins connue.

1. Les derniers mois que Léon Say passa à la Préfecture furent principalement consacrés au développement des constructions scolaires (en collaboration très étroite avec M. Gréard, directeur de l'enseignement primaire) et à l'amélioration des moyens de transport en commun. Sur cette question, Léon Say se heurta à un esprit de routine et d'indifférence que nous avons maintenant peine à concevoir. A propos des tramways, dont il existait en 1871 une seule ligne (Concorde-Boulogne, alors que toutes les capitales étrangères nous avaient de beaucoup devancés, il dut faire venir une voiture de tramway de Bruxelles, comme modèle, — qui fut regardée avec étonnement, — arracher, tronçon par tronçon, l'établissement de quelques lignes et subir les critiques les plus violentes de la majorité du Conseil municipal. Quant au Métropolitain, son projet très modeste (construction de 2 lignes tracées suivant les diamètres de la circonférence de Paris), vivement combattu, fut mis à l'étude et exécuté... 27 ans plus tard.

CHAPITRE II

UN APERÇU DE L'ÉTAT DES FINANCES NATIONALES AU MOMENT DE L'ARMISTICE

I. Circonstances de la rédaction des deux rapports à l'Assemblée nationale. — II. Le mode d'ouverture des crédits pendant la guerre. — III. Les ressources extraordinaires en temps de guerre. — IV. Les difficultés financières à vaincre.

I

Tandis que Léon Say négociait à Versailles avec les commissaires allemands, le gouvernement de la Défense faisait procéder aux élections. Sans l'avoir prévu, Léon Say fut désigné, à la fois, à Paris et dans le département de Seine-et-Oise.

L'Assemblée nouvellement élue se réunit à Bordeaux. La question impérieuse qui se posait¹ : Allait-on, malgré tout, continuer la guerre ? était subordonnée à cette autre, à laquelle personne ne pouvait répondre avec certitude : Le pouvait-on, financièrement ?

Une commission, avec mandat d'établir la situation exacte du Trésor, fut nommée dès le 23 février. Léon Say, choisi rapporteur de la sous-commission de trésorerie, fut en outre chargé d'écrire le rapport général. Il

1. Convention d'armistice du 28 janvier 1871 article 2 : « L'armistice ainsi convenu a pour but de permettre au gouvernement de la Défense nationale de convoquer une Assemblée librement élue, qui se prononcera sur la question de savoir si la guerre doit être continuée, ou à quelles conditions la paix doit être faite. L'Assemblée se réunira dans la ville de Bordeaux. »

se mit à l'œuvre d'urgence, et malgré la difficulté des communications, le manque de documents authentiques, parvint à rédiger deux rapports, qu'il déposa sur le bureau de l'Assemblée, dès le 26 et le 28 février. Il se disposait à en donner lecture, lorsque Thiers, craignant, à tort ou à raison, une publicité peut-être prématurée, intervint¹, et pria l'Assemblée de conserver à ces rapports leur caractère confidentiel. Ils sont, par suite, longtemps restés inédits. M. Liesse les publia, pour la première fois, dans le volume des *Finances de la France*², y joignant un fragment également inédit, début d'un ouvrage sur nos finances que Léon Say se proposait d'écrire.

Ces pages, rédigées à la hâte, tout imprégnées de la tragique grandeur des événements dont elles sont l'écho, montrent, par la seule éloquence des chiffres, les efforts immenses d'hommes aux prises avec les nécessités imprévues qui les submergent à chaque instant. Aucun blâme n'y est prononcé, aucune récrimination ne se fait jour, et si la conclusion est nette — la guerre financièrement n'est plus possible — elle vient, naturellement amenée par des considérants remplis de la plus haute impartialité³. Ils disent, en forme de syllogisme rigoureux :

Ce que la guerre a coûté depuis le mois de juillet jusqu'en février : en dehors des crédits ouverts dans les budgets ordinaires et extraordinaires de 1870 et 1871, 2.300 millions, auxquels il faut ajouter les moins values dans la rentrée des impôts, soit 400 millions, et les sacri-

1. Séance du 11 mars 1871 de l'Assemblée nationale.

2. Cf. Bibliographie, p. 4.

3. Thiers, vivement frappé, voulut mieux connaître leur auteur. Quelques mois après Léon Say était nommé préfet de la Seine.

fices imposés aux départements, aux communes, soit plusieurs centaines de millions.

Ce qu'il reste en caisse : rien.

Ce que la guerre coûte par jour : de 8 à 10 millions¹.

Ils concluent : « Avec la paix, l'ordre et la régularité, et sous le contrôle d'une Assemblée élue, la liquidation de ce passé pourra être entreprise et menée à bonne fin. On créera des ressources, on annulera des crédits, on résiliera des marchés. Avec la guerre, il faudrait non seulement liquider le passé — et dans quelles conditions? — mais avant tout il faudrait pourvoir à la continuation des dépenses². »

La critique de ces documents appartient à l'histoire. Mais deux problèmes de science financière qui viennent d'être actuels à nouveau, y sont exposés, et les solutions défectueuses que donnèrent l'Empire et le gouvernement de la Défense, montrent, par contraste, tout le bien-fondé des méthodes ultérieurement suivies.

II

L'un concerne les dépenses, le mode d'ouverture des crédits pendant la guerre.

Dès le premier jour des hostilités, la Chambre avait voté 700 millions de crédits extraordinaires pour faire face aux frais de mobilisation de l'armée et à la formation d'une garde nationale.

1. — 300 millions par mois en 1870-1871. — En 1914-1915, à titre de comparaison : « pour les derniers mois de 1914, les excédents des dépenses sur les recettes sont d'environ 1.400 millions par mois... l'excédent des dépenses en janvier et en février 1915 a oscillé entre 1.250 et 1.300 millions par mois... » Discours de M. Ribot, ministre des finances. (Chambre, 18 mars 1915).

2. Rapport à l'Assemblée. — *Finances de la France*, t. I, p. 160.

Les crédits nécessaires furent mis d'urgence à la disposition des administrations militaires. En outre, pour éviter qu'aucun service ne fût interrompu dans son fonctionnement faute de disponibilités une circulaire du directeur général de la comptabilité, publique (17 août 1870) avait prescrit : « Il importe que... le service des dépenses de la guerre... ne souffre aucun retard pour défaut de forme. En conséquence les comptables pourront, notamment en cas d'urgence, payer toutes les dépenses de la guerre, *même en l'absence de crédits.* » Ces dépenses dites urgentes, d'après une autre circulaire du 31 août, devront être portées au débit d'un compte provisoire, dont la régularisation sera poursuivie en son temps.

Quelques jours après, l'Empire tombait; le gouvernement de la Défense ne changea rien à ce mode de paiement si dangereux, même dans des administrations régulières. Les commissions spéciales, les commandants de corps francs, les innombrables services improvisés se mirent à puiser l'argent sans s'astreindre à compter, jusqu'au jour où les fonds vinrent à manquer. Devant l'imminence du péril, le délégué aux finances, M. de Roussy, prit une mesure radicale, supprimant purement et simplement — le 23 décembre — la faculté de payer sans crédit. On tombait d'un extrême dans l'autre. Les protestations les plus véhémentes s'élèvent de toutes parts, et la confusion est à son comble, les services dépensiers refusant de se soumettre. « Emportés par les événements, il leur était difficile de combiner à la fois un plan de défense et un plan de finances, et ils espéraient réussir à exécuter, alors, plus complètement et plus efficacement leur plan de défense

« s'ils supprimaient, en quelque sorte, la difficulté financière, en ne s'en préoccupant pas¹. »

M. de Freycinet, président de la commission d'armement, télégraphiait à Gambetta : « Si les errements du délégué des finances ne sont pas immédiatement changés, il est absolument impossible de continuer la guerre. » Devant cette mise en demeure, M. de Roussy fut obligé de céder. En partie toutefois, car on se fit des concessions réciproques. Il avait attiré l'attention sur le danger de cette faculté d'urgence, et put, en conséquence, introduire cette légère restriction, que Gambetta indiquait aux préfets : « ... au préalable entendez-vous avec les receveurs généraux pour ne pas les prendre au dépourvu. »

Après cinq mois d'errements, on arrivait au seul système à peu près raisonnable : obliger ceux qui avaient la lourde charge d'assurer la défense, non pas à subordonner l'établissement de leurs plans militaires à l'état des crédits votés, mais du moins à fournir une sorte de compte préalable, approximatif des dépenses prochaines, afin qu'il fût possible d'aménager en temps utile les ressources nécessaires pour y faire face.

III

L'autre problème financier concerne les recettes, la manière dont on a fait appel, dans ce même temps, aux ressources extraordinaires et au crédit public.

Les trois moyens mentionnés au *Rapport à la sous-commission de Trésorerie* : avances de la Banque de France, emprunts, bons du Trésor, ne forment pas la

1. Compte de la guerre. — *Finances de la France*, t. I, p. 152.

totalité des disponibilités du Trésor, mais ce sont les trois ressources-type du temps de guerre. L'ensemble a produit en 1870 (jusqu'au 23 février 1871) : 1.935 millions; le montant de chacune d'elles n'a pas été exagéré. « La circulation des bons du Trésor et la circulation des billets de Banque sont toujours restés « au-dessous du taux déterminé par les lois antérieures¹. » Mais là encore, pour les ressources comme pour les dépenses, les indécisions du pouvoir central ont risqué de tout compromettre, et ont abouti, en somme, à un surcroît de frais et de difficultés.

Au moment de la marche de l'ennemi sur Paris, le gouvernement ne put se résoudre à abandonner, tout entier, la capitale. Il se scinda; une délégation partit pour Tours, et s'installa finalement à Bordeaux. La Banque de France avait envoyé en province un de ses sous-gouverneurs, M. Cuvier, avec la mission d'administrer les succursales et de se tenir en rapport avec le gouvernement; les grandes banques agirent de même. Il est résulté de cette demi-mesure, imposée sans doute par les nécessités de la politique intérieure, de cette dualité dans la direction, de grands embarras en face de l'ennemi. Sans sortir du point de vue financier, à l'égard de la Banque de France, la délégation, en présence de mandataires sans pouvoirs suffisants, n'a pu prendre que des arrangements provisoires, qu'il fallut régulariser au plus tôt. A l'égard du crédit, le moment venu d'y faire appel, cette même partie du gouvernement, privée du grand marché des rentes de Paris, et du concours des grandes banques, s'est trouvée obligée, dès le mois d'octobre, d'emprunter à l'étranger, à des taux forcément très élevés.

1. Rapport. — *Finances de la France*, t. I, p. 64.

Les avances de la Banque de France ont consisté en : 141 millions, payables par les succursales, mis à la disposition de la délégation à son départ pour Tours, et 100 millions, avancés à la date du 15 octobre. A partir de ce moment, les besoins devinrent beaucoup plus considérables; Gambetta demandant encore 100 millions, fit prévoir qu'il faudrait 200 millions en janvier, et probablement autant en février. Le délégué de la Banque, ne se reconnaissant pas qualifié pour consentir de telles avances, fut mis sur, sa demande, en congé, et remplacé par M. O'Quen, trésorier payeur général des Basses-Pyrénées; un conseil de régence ayant été formé dans les conditions les plus favorables, on traita. Lorsque le ministre des Finances et la Banque, à Paris, purent être informés, la situation fut régularisée par traité du 22 janvier 1871, limitant à 410 millions la somme à fournir à la Délégation, et fixant l'intérêt au taux de 3 p. 100. De son côté, la Banque avait avancé 275 millions au gouvernement, à Paris, 40 millions à la Caisse des dépôts et consignations, et 50 millions aux places de Metz et de Strasbourg.

Ces avances n'ont pas atteint un total excessif. La circulation des billets est toujours restée facile sur toute l'étendue du territoire, et n'a pas été dépréciée dans nos échanges avec l'étranger.

L'État a trouvé dans le crédit de la Banque un sérieux concours. Il s'en est servi, mais n'en a pas abusé¹.

1. Léon Say ne s'est nullement alarmé de l'élévation des émissions de la Banque — toujours demeurées du reste dans les limites légales — considérant la thésaurisation qui se produit chez les particuliers aux moments critiques et forme contre partie : « Dans un pays comme « le nôtre, dans lequel il existe une quantité très considérable de nu- « méraire, et dans lequel par suite de la méfiance, on constitue immé-

L'emprunt à l'étranger. — Devant les nécessités urgentes, les banques de Londres avaient été pressenties sur la possibilité de placer chez elles un emprunt. Le conseil des finances de Tours envoya, peu après, en Angleterre, des négociateurs, MM. Laurier et de Germiny, qui signèrent, le 24 octobre, avec la maison anglo-américaine Morgan et C^{ie} un traité d'emprunt de 250 millions. Il consistait en l'émission de 500.000 obligations rapportant 30 francs, remboursables à 500 francs dans un délai de 34 ans à partir de 1873. La souscription fut ouverte en Angleterre et en France; elle produisit 93.921.000 francs en France et 69.817.500 francs en Angleterre. Le solde fut pris ferme par la maison Morgan, au taux de 415 francs par obligation. Au total 202.247.700 francs entrèrent dans les caisses du Trésor. Défalcation faite des frais importants de commission, de timbre, des primes au remboursement, le taux ressortait à 8 p. 100 environ. Heureusement, une clause réservait la faculté au gouvernement de racheter, à toute époque, les obligations (au prix de 500 francs). Cette opération eut lieu dès que l'état du marché la rendit possible; elle fut effectuée en 1875 par Léon Say, et nous exposerons le détail de ce remboursement consacré sous le nom de conversion de l'emprunt Morgan¹.

Les bons du Trésor, enfin, avaient produit, au 25 février 1871, 102.227.000 fr. à Paris, et 32.174.000 francs dans les départements. C'est une proportion relative-

« diatement une énorme réserve métallique dans les plus petites caisses, et dans les tiroirs les plus modestes, l'élévation des émissions de la Banque au chiffre que les opérations que nous venons d'indiquer ont rendu nécessaire, ne saurait être dangereuse ». Rapport.

— *Finances de la France*, t. I, p. 72.

1. Cf. *infra*, chap. 6.

ment assez faible. Les bons du Trésor paraissent cependant une ressource temporaire avantageuse et très productive, lorsque la confiance ne manque pas, et il en est fait le plus grand usage, en 1914-1915. Les avances demandées à la Banque, en effet, ne peuvent être illimitées, car son rôle principal est de se consacrer à la prospérité des affaires, à maintenir le crédit commercial, à venir en aide aux établissements financiers¹. Quant à l'emprunt, son montant est nécessairement fixé à l'avance, tandis que les bons sont émis au fur et à mesure des besoins; son classement est souvent difficile, alors que la petite épargne, dépositaire de la vraie richesse en France, souscrit plus volontiers ces petites coupures facilement négociables.

Les bons remis en province dans les derniers mois de 1870, consistèrent principalement en bons donnés en paiement à des fournisseurs; mais dans leur négociation, des abus se produisirent. « Ces abus ont amené
« des faits regrettables au point de vue du crédit et
« fourni la preuve des conditions onéreuses auxquelles
« certains marchés ont été contractés »². Aussi ce mode de paiement fut-il supprimé dès qu'il fut possible de conclure un arrangement définitif avec la Banque.

En résumé, les embarras financiers, pendant la guerre de 1870-1871, la pénurie du Trésor au moment de l'armistice paraissent dus beaucoup plus à l'incertitude des directions, aux mesures improvisées et rapportées, qu'au manque réel de capitaux dans le pays.

1. Sur cette question du rôle de la Banque de France, aidant le pays à reprendre sa vie économique — se reporter au discours de M. Ribot (exposé des motifs du projet de loi sur les douzièmes provisoires, *in fine*), 18 décembre 1914.

2. Rapport. — *Finances de la France*, t. I, p. 74.

La réussite des grands emprunts, les étapes rapides de notre libération nous le prouveront avec plus de certitude encore.

Mais ce défaut n'était pas particulier aux finances? Encore aurait-il mieux valu qu'il n'y existât pas. On peut aller, militairement, très loin, lorsqu'on sait, financièrement, où l'on va.

IV

Les ministres à qui incombait, entre 1871 et 1873, la charge de notre libération, se trouvèrent en face d'un problème complexe et ardu. Il fallait émettre, et réussir à tout prix, deux emprunts, ensemble de 5.725 millions; en recevoir à temps les versements échelonnés; pourvoir à l'achat de plus de 4.350 millions de change, en sus du paiement direct de 500 millions or et en argent français; remettre à l'étranger des valeurs équivalentes, en échange du montant des effets acquis par le Gouvernement français; recouvrer sur les débiteurs étrangers une partie de ces effets; verser dans les caisses du Trésor allemand 5.315 millions, sans que le stock des espèces métalliques françaises fût appauvri; veiller au maintien du cours du change, et de la prime sur l'or à la Bourse de Paris; enfin prendre garde de déprécier le billet de Banque par une circulation fiduciaire à cours forcé trop considérable.

Et toutes ces questions, qu'il fallait solutionner dans un court laps de temps, se présentant enchevêtrées les

unes dans les autres, le succès final dépendait de la réussite de toutes et de chacune.

M. Pouyer-Quertier négocia le premier emprunt de 2 milliards, M. de Goulard, le deuxième de 3 milliards, Léon Say opéra les derniers versements. Les efforts de ces trois ministres sont solidaires et se continuent l'un l'autre, et il serait vain de chercher à attribuer une part plus grande de mérite à tel ou tel. A peine peut-on délimiter quelle tâche particulière est incombée à chacun d'eux : Léon Say vint le dernier. L'opération était en bonne voie; il s'agissait de bien la terminer, et si possible d'en avancer l'échéance. La réussite dépassa les espérances des plus optimistes, et le passage de Léon Say au ministère des Finances se termina par la signature de la convention franco-allemande de 1873, qui libérait notre pays un an et demi avant l'achèvement des délais accordés.

La rançon payée, l'Assemblée voulut connaître le détail de cette grande œuvre. Dans une récapitulation générale des travaux effectués, Léon Say trouva la matière de son *Rapport*, devenu classique, sur le paiement de l'indemnité de guerre.

La libération anticipée, l'analyse de ce Rapport, font l'objet des deux chapitres qui suivent.

CHAPITRE III

LA LIBÉRATION ANTICIPÉE DU TERRITOIRE

I. Intérêt d'une prompte libération. — II. Préparation financière de la Convention libératrice. — III. Préparation diplomatique et signature de la Convention. — IV. Convention accessoire avec la Banque de France.

I

Libérer au plus tôt le territoire, ce fut-là, pour Thiers, la préoccupation de la première heure, celle d'avant même la signature de la paix. Dans les *préliminaires* de Versailles (26 février 1871) figure cette clause : « Après le paiement de 2 milliards, S. M. l'Empereur sera disposé à substituer à la garantie territoriale, consistant dans l'occupation partielle du territoire français, une garantie financière, si elle est offerte par le gouvernement français dans des conditions reconnues suffisantes par S. M. l'Empereur et Roi pour les intérêts de l'Allemagne. » (Art. 3). Et dans le traité de Francfort (art. 7) : « Toute somme payée en avance sur les trois derniers milliards cessera de porter intérêt à partir du jour du paiement effectué. » Ces clauses incidentes, proposées par Thiers, sans y insister, que Bismarck avait acceptées en souriant, étaient cependant, pour nous, d'une importance considérable. Mieux renseigné que le professeur

Wagner¹ sur la vitalité de notre pays, Thiers sentait que payer à l'échéance, c'était faire honneur à la signature de Jules Favre au bas du traité de paix, il le fallait; mais devancer les échéances — et pourquoi ne pas prévoir aussi cette éventualité — c'était prouver magnifiquement au monde que le crédit de la France n'avait pas succombé, et puisque le crédit est fait de confiance, c'était lui redonner, par là même, une plus grande force. Puis, la France était envahie, notre frontière ouverte, et 50.000 hommes vivaient sur nos provinces de l'Est. Libérer le pays au plus tôt, question de sentiment d'abord, question d'intérêt aussi, puisqu'il fallait pourvoir aux mille besoins d'une soldatesque exigeante, puisque les intérêts des versements à faire sur l'indemnité s'accumulaient chaque jour, question de politique surtout, de sécurité nationale, car, à tout instant, quelque incident futile risquait de tout remettre sur le tapis.

Quand Léon Say prit le portefeuille des finances², 3.007 millions avaient été déjà versés. Notre libération réclamait encore un versement complémentaire de 2.300 millions, à effectuer entièrement avant le 1^{er} mars 1875; jusqu'à cette date, la charge de l'occupation étrangère allait peser sur le pays.

Les délais étaient suffisants : le deuxième emprunt de 3 milliards avait été couvert près de 16 fois, les versements des souscripteurs s'effectuaient régulièrement, et malgré ces appels au crédit d'une importance

1. M. Wagner, professeur à l'Université de Berlin pensait, en effet, que sans acculer tout à fait notre pays à la banqueroute « la contribution frappée devait par son énormité exercer une pression sur les finances et sur l'économie entière de la France ». *Das Reichsfinanzwesen*. Berlin, 1874.

2. Le 7 décembre 1872.

sans précédent, malgré les impôts nouveaux qui venaient d'être votés et mis en recouvrement, la situation financière était bonne.

Thiers, « l'incorrigible optimiste », pensa qu'un effort plus grand encore était possible ; il avait appelé au pouvoir un financier dont il avait apprécié la valeur aux époques critiques, et, croyant le moment venu d'agir, il s'ouvrit à Léon Say de ses projets. « Il me fit
« venir un matin dans son cabinet, et me demanda de
« lui dire, après que j'y aurais réfléchi, et sous ma
« responsabilité, combien de millions il me serait possible de mettre, par mois, à sa disposition, en monnaies étrangères, pendant le courant de 1873. Nous
« avions à ce moment de très larges approvisionnements de lettres de change, et le cours du papier
« sur Londres, cours régulateur de celui de tous les
« autres changes, avait cessé d'être agité par les mouvements désordonnés que nous avions subis en 1871.
« Je pris donc l'engagement de fournir à M. Thiers
« 250 millions de francs par mois en monnaies étrangères, jusqu'à ce que nous ayons complété la totalité
« des 5 milliards. M. Thiers admit cette prévision
« comme n'étant pas trop téméraire, et dès lors il résolut d'employer cette force financière dont nous
« venions de constater l'existence, mais dont bien des personnes pouvaient encore douter, à libérer, dans le
« courant même de l'année, le territoire que la paix
« nous avait conservé¹. »

II

On se mit à l'œuvre. Les versements des souscripteurs étaient employés, pour partie, à composer les sommes

1. Discours à l'inauguration de la statue de M. Thiers, 1880.

payées périodiquement à l'Allemagne et, pour solde, à se procurer du change, afin qu'on en eût toujours en réserve, en attendant une nouvelle échéance. Mais, précisément, à partir de décembre 1872, les rentrées de l'emprunt devinrent insuffisantes pour faire face à ce double objet, dans les proportions auxquelles Léon Say s'était engagé. Il dut recourir, dès le début, à des avances croissantes du Trésor, et cela n'était pas sans inquiéter certaines personnalités financières ; on se rappelait, à la Bourse, les oscillations qu'avaient subies les cours du change, au début du paiement de l'indemnité ; on craignait que ces avances réitérées du Trésor n'eussent pour effet prochain d'amener une raréfaction de numéraire, et ce fut là, pour Léon Say, la première difficulté, de trouver, chez ses collaborateurs, au lieu d'une aide efficace, le doute, la crainte et la critique.

« Il se rencontrait bon nombre de personnes, et des
« personnes fort au courant de la situation de la place,
« pour venir dire à tout moment à M. Thiers : l'Etat a
« tort de presser autant qu'il le fait la rentrée des versements successifs de l'emprunt. Nous marchons à
« une catastrophe, qui se traduira par l'impossibilité,
« pour le public, de faire face à ses engagements vis-à-vis du Trésor. Nous allons subir une élévation sans
« précédent du taux de l'intérêt. L'élévation du taux
« de l'intérêt amènera une dépréciation redoutable du
« billet de banque. On pressait M. Thiers de rendre au
« public, pour quelque temps, sous une forme ou sous une
« autre, les capitaux que nous ne cessons d'accumuler
« au ministère des Finances. A la fin de chaque mois, on
« lui demandait de consacrer à des reports de bourse les
« disponibilités du Trésor. Il ne désirait pas intervenir ;
« il se méfiait des intérêts privés qu'il trouvait féroces

« et qui, sous prétexte du bien public, cherchaient leur « propre avantage ¹... » Léon Say avait également, sur l'opportunité et l'efficacité d'une intervention du Trésor à la Bourse, des opinions très arrêtées : le Trésor, le plus riche des capitalistes intervient bien souvent sur le marché, comme vendeur de rentes quand il emprunte, ou comme acheteur quand il amortit ; dans l'accomplissement de ces actes de gestion de son patrimoine, il se doit d'agir publiquement, en se conformant aux règles préalablement établies par les lois. « Faire autrement « est pour le Gouvernement sortir de ses attributions « légitimes ². » Toute intervention occulte, et pratiquée non plus dans un but de simple gestion, mais afin d'agir sur les cours, est illégitime. Elle est, au surplus, toujours inutile et parfois funeste. Que ce soit Calonne, perdant sans résultat 11 millions en 1817, Mollien, qui intervienne, à son corps défendant, sur l'ordre exprès de l'Empereur, Corvetto, pratiquant en 1818 la méthode des reports à la Bourse, pour être contraint ensuite d'opérer pour 40 millions d'achats ferme de rentes, les résultats sont identiques : « L'histoire est là pour prouver « que l'intervention des ministres des finances a souvent « fait du mal, n'a fait quelquefois ni bien ni mal, mais « qu'elle n'a jamais eu le pouvoir de modifier en bien « le crédit d'un pays ³. »

Au reste ces personnes « fort au courant de la situation » paraissent ignorer que quelques mois auparavant, on avait été sur le point d'intervenir. Dans l'automne de 1872 M. Teisserenc de Bort avait reçu de M.

1. Discours à l'inauguration, op. cit.

2. *Dictionnaire des Finances*. V^o. Crédit public.

3. Les interventions du Trésor à la Bourse. *Journ. des Écon.*, décembre 1885. — *Finances de la France*, t. III, p. 129.

Thiers des instructions l'autorisant à pratiquer des prêts en report si, le taux de l'intérêt dépassait en liquidation une limite qu'ils avaient fixée entre eux. Léon Say nous décrit l'anxiété de son prédécesseur, attendant, argent en poche, dans un immeuble voisin de la Bourse, le moment d'agir. La limite fixée ne fut pas atteinte, pour le bien de tous, on n'intervint pas et les liquidations successives s'effectuèrent sans embarras.

Léon Say n'intervint pas davantage. Grâce à la prudence avec laquelle les achats de change furent conduits, les cours, qui en 1871 avaient oscillé entre 25,70 et 25,80, atteignant en octobre 26,20, eurent pour limites extrêmes, de décembre 1872 à mai 1873 : 25,60 et 25,35. La raréfaction des monnaies ne se produisit pas plus. Du reste, tout en demandant au Trésor des avances qui s'élevaient, le 31 décembre 1872, à 37 millions et à 240 millions en mai 1873, Léon Say s'adressait ailleurs : il négociait avec la maison Rothschild une convention pour la garantie de la somme restant due à l'Allemagne, convention signée en janvier 1873, et, sitôt après, entamait avec la Banque de France des pourparlers, dans le but de fournir des ressources supplémentaires, au cas où un arrangement avec l'Allemagne pourrait être conclu. Tant et si bien qu'au 2 mars 1873, 1.500 millions étaient payés sans crises : on était en avance d'un demi milliard.

Thiers, se sentant les mains libres, entreprit les négociations avec l'Allemagne. Disons tout de suite que son talent diplomatique sut les conduire à bonne fin. Mais une part du mérite ne revient-elle pas au ministre des finances qui sut, pendant tout ce temps, remplir avec succès ce triple ouvrage : faire face ponctuellement aux versements exigés, à chaque échéance, garder

le marché financier de toute crise susceptible d'affaiblir nos moyens, réellement, ou même en apparence, aux yeux de nos voisins, préparer les ressources considérables dont il faudrait disposer, le jour où le traité aboutirait ?

III

Depuis la paix, les échéances avaient, une fois déjà, été remaniées. Aux termes de la convention du 29 juin 1872, sanctionnée par la loi du 6 juillet, les trois milliards restant à payer devaient l'être : 1/2 milliard, un mois après l'échange des ratifications; 1/2 milliard au 13 février 1873; 1 milliard, au 1^{er} mars 1874; 1 milliard au 1^{er} mars 1875. Cette combinaison avait eu pour but d'avancer d'un an le paiement du troisième milliard, et par conséquent de libérer plus tôt les départements les plus proches de Paris; elle n'avait rien changé quant aux échéances du quatrième milliard; pour le cinquième enfin, on avait obtenu un sursis d'un an entier, mais les départements de la Meuse, de Meurthe-et-Moselle et l'arrondissement de Belfort, gages du dernier milliard, paraissaient ainsi sacrifiés.

Ils le paraissaient seulement, car cette fois encore le gouvernement français s'était soigneusement réservé la faculté de devancer les paiements et de les délivrer plus tôt ¹.

1. « La France pourra cependant devancer les paiements échus au « 1^{er} février 1873, 1^{er} mars 1874, 1^{er} mars 1875, par des versements « partiels qui devront être d'au moins 100 millions, mais qui pourront comprendre la totalité des sommes dues aux époques sus-indiquées. Dans le cas d'un versement anticipé, le gouvernement « français en avisera le gouvernement allemand un mois d'avance. » Convention de Versailles, 29 juin 1872, article 1^{er}).

Contre toute attente, ce fut M. de Bismarck qui prit les devants. L'indemnité était aux deux tiers payée, des incidents irritants naissaient chaque jour entre la population et les troupes allemandes; la garantie de la maison de Rothschild étant venue se surajouter à la bonne gestion de nos finances, autant valait en finir au plus tôt.

Nous n'entrerons pas dans le détail de la correspondance diplomatique échangée ¹. Notons-en seulement la dernière phase qui faillit devenir tragique et tout remettre en question. Ils'agissait de trouver quelle ville subirait jusqu'au bout l'humiliation de la présence ennemie. Belfort était désignée dans les traités, cette place héroïque dont la défense avait forcé l'admiration du vainqueur ². C'était bien mal reconnaître sa valeur, en l'abandonnant comme dernier gage: Thiers proposait d'y substituer Verdun. A Berlin, au contraire, on regrettait Belfort. La cabale s'élevait; elle parvint à émouvoir l'empereur Guillaume qui, finalement, refusa nettement toute substitution.

Les choses traînèrent de nouveau en longueur, jusqu'au jour où Bismarck, qui n'avait jamais manqué de rendre hommage à la loyauté de Thiers, déclara qu'en somme on se butait des deux côtés à une question de détail, et qu'un peu plus tôt, un peu plus tard, peu importait, il était prêt à céder Belfort ³. Peut-être espé-

1. Un exposé très complet des négociations se trouve, notamment dans l'ouvrage de H. Doniol : *M. Thiers, Comte de Saint-Vallier, Général de Manteuffel*.

2. « J'ai été saisi de désespoir lorsqu'on nous a demandé Belfort... « j'ai lutté avec un désespoir si sincère et si énergique, que j'ai persuadé un négociateur très opiniâtre et malheureusement trop autorisé « par la victoire. » (Assemblée Nationale, 18 mars 1871).

3. Dépêche du Chancelier au quartier général français (12 mars).

rait-il en lui-même, faire une avance afin que Thiers en fit une autre en n'acceptant pas. L'offre faite fut saisie au vol¹. Thiers brusqua les choses. Trois jours après, le 15 mars 1873, la convention était signée².

Les deux gouvernements arrêterent que la somme de 1.500 millions, restant à solder, serait acquittée de la manière suivante : les 500 millions échéant seulement le 1^{er} mars 1874, en vertu de la convention du 29 juin 1872, devenaient exigibles avant le 10 mai 1873, le dernier milliard échéant le 1^{er} mars 1875 primitive-

« Nous sommes prêts à substituer, si M. Thiers le désire, Verdun à
« Belfort, comme dernière garantie. Mais, dans ce cas, la garnison
« actuelle de Verdun y resterait et nous aurions droit de la renforcer
« de 1.000 hommes, en cas de besoin. Il nous faudrait, de plus, deux
« stations d'étape occupées chacune par un bataillon entre Metz et
« Verdun. »

1. M. Thiers au comte de Saint-Vallier, Nancy. — « Courez vite chez
« M. de Manteuffel... je tiens absolument à ce que Verdun soit substitué
« à Belfort. Sans cette substitution, la Convention perdrait tous ses
« avantages. Je consens aux deux étapes, et à tout ce qu'on veut,
« pourvu que Verdun et son rayon restent seuls en gage. On peut
« signer sur le champ, en stipulant qu'un règlement militaire déter-
« minera ultérieurement les communications de l'armée allemande
« avec la place occupée... »

Le Chancelier au général de Manteuffel (14 mars) « ... deux ins-
« truments étaient prêts, qui pouvaient être signés tout de suite si Ver-
« sailles laissait Belfort pour gage, mais que si c'était Verdun... il fau-
« drait prendre les ordres du Roi, l'avis du ministre de la guerre, d'où
« quelques jours de retard avant la signature. »

M. Thiers au comte de Saint-Vallier (16 mars) : « Tout est fini et
« bien fini, par conséquent, il ne faut pas s'occuper des incidents qui
« ont précédé, accompagné ou suivi la conclusion. Le général voulait
« condescendre à son roi et c'était naturel de sa part, sans trahison
« envers nous. Mais nous devons faire ce que nous avons fait. Sans la
« substitution de Verdun à Belfort, le traité aurait produit en France
« l'effet le plus déplorable. Laissons tout cela, et dites au général que
« je reste touché de ses sentiments pour nous et profondément recon-
« naissant de ses services... »

2. Cf. le texte de la Convention aux Pièces annexes.

ment, divisé en quatre termes chacun de 250 millions, (c'était, on se le rappelle, le chiffre que Léon Say s'était engagé à fournir par mois) devait être payé les 5 juin, 5 juillet, 4 août et 5 septembre 1873. Par suite, il était convenu que l'arrondissement de Belfort et les quatre départements des Ardennes, des Vosges, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse, à l'exception de Verdun, seraient évacués dans les quatre semaines qui suivraient le 5 juillet; la place de Verdun, enfin, dans un délai de 15 jours à partir du 5 septembre 1873.

IV

Au moment de la signature du traité, il y avait en portefeuille une provision de 605 millions de change; les versements sur l'emprunt qui produisaient environ 90 millions par mois, pouvaient donner, jusqu'à fin août 1873, 270 millions avec lesquels il serait possible d'augmenter cette provision et de la porter à 870 millions. Il manquait donc 130 millions. C'est dans cette prévision que Léon Say s'était adressé à la Banque de France. Une clause fut insérée dans la loi du 15 juillet 1873, ratifiant le traité, qui conférait au gouvernement le droit de contracter un arrangement: « Afin
« d'assurer, aux époques fixées, le paiement des 3 mil-
« liards et d'accélérer la libération du territoire, le mi-
« nistre des finances pourra passer avec la Banque de
« France et autres associations financières, des conven-
« tions particulières... » (art. 3).

En exécution de cet article, la Banque consentit une avance de 200 millions remboursables au fur et à mesure des rentrées de l'emprunt à partir de décembre 1873. Léon Say prit soin de stipuler cette avance, payable en

or « voyant à cela un double avantage : pour le Trésor, « qui entrait ainsi en possession d'une monnaie libé-
« toire, dont il pouvait se servir directement dans les
« versements, sans acheter du change » ; pour la Banque, d'autre part, il était préférable de donner de l'or plutôt que des billets ; il lui fallait toujours prendre garde de laisser une marge suffisante entre l'encaisse et le maximum légal de la faculté d'émission. Ce chiffre maximum, fixé à 1.800 millions par la loi du 12 août 1870, avait été successivement porté jusqu'à 3.200 millions (loi du 15 juillet 1872). Au 20 mai 1873, la circulation atteignait 2.800 millions ; la Banque n'avait donc en réserve qu'une différence de 400 millions de billets, alors que les transactions ne cessaient de se multiplier. C'est là l'inconvénient des législations qui, comme la nôtre, limitent à un chiffre absolu la faculté d'émettre le papier, au lieu d'établir une proportion constante, obligatoire, entre l'encaisse et la circulation. Il eut été, à ce moment, particulièrement dangereux d'entamer, sans profit pour l'Etat, cette marge bien faible de 400 millions, nécessaire aux besoins de l'escompte.

La circulation monétaire générale, enfin, trouvait son compte à cet arrangement. Il ne faut pas oublier, en effet, que l'empire allemand transformait ses monnaies variées en monnaie impériale et profitait de nos versements pour adopter l'étalon or. En payant en ce métal, nous fournissions aux hôtels des monnaies allemandes la matière première qui leur était nécessaire. Non pour lui rendre service, bien entendu, mais surtout dans notre propre intérêt : sans cela, l'Allemagne se serait approvisionnée sur les marchés possédant du métal jaune, particulièrement sur le marché anglais. La Banque d'Angleterre, voyant fuir son or, n'aurait pas

manqué d'user du procédé classique, l'élévation du taux de l'escompte, qui, aboutissant à un resserrement des capitaux à Paris aussi bien qu'à Londres, aurait probablement gêné, par voie de conséquence, les souscripteurs de l'emprunt dans les versements qui leur restaient à faire.

Dans cette question si délicate des changes, plus encore que dans toute autre question économique, tout se tient étroitement. On reste étonné de voir quelles causes, les plus légères même, en apparence, risquaient de compromettre le succès de cette opération, pour la conduite de laquelle on ne pouvait se fonder sur aucun précédent analogue.

Le commentateur de Goschen, Léon Say, qui avait négocié l'indemnité de la ville de Paris, terminé le paiement de celle des 5 milliards et rédigé le rapport qui en retrace les divers épisodes, qualifié par conséquent mieux que tout autre pour en connaître le détail, trouvait certains côtés encore inexplicables « de ce fait qui n'est « devenu, en quelque sorte probable, que par sa réalisation, et dont on peut dire que la théorie nous échappe « en partie¹. »

Prenant pour guide ce fameux *Rapport sur le paiement de l'indemnité de guerre* nous allons maintenant pénétrer dans ce domaine si complexe des changes étrangers, dans l'étude peut-être un peu aride, mais bien actuelle, de leurs mouvements pendant une guerre et dans la période qui la suit.

Auparavant, rappelons ce que devint l'avance consentie par la Banque. Sur ces 200 millions, le Trésor préleva 50 millions, chacun des mois de juin, juillet et d'août. Dès décembre 1873, les versements sur l'em-

1. Rapport sur l'indemnité. — *Finances de la France*, t. I, p. 420.

prunt ayant continué à se faire régulièrement, il remboursait 22 millions, en janvier 1874, 50 ; en février, la Banque était rentrée dans son avance. En somme les résultats de l'opération avaient été les suivants... « Les
 « approvisionnements en change ou en or purent être
 « maintenus à 493 millions au 30 juin et à 425 millions
 « au 31 juillet 1873. En ajoutant ces chiffres d'appro-
 « visionnement au total des paiements effectués à ces
 « mêmes dates à l'Allemagne, ce qui fait au 30 juin 1873 :
 « 2.743 millions et au 31 juillet 2.925 millions, on trouve
 « qu'à la première de ces deux dates, l'insuffisance était
 « de 304 millions, dont la Banque avait fourni 50 mil-
 « lions, et à la deuxième, de 405 millions dont la Banque
 « avait fourni 200 millions. Enfin, lorsque l'opération
 « a été achevée fin août 1873 l'emprunt avait fourni
 « 2.608 millions, soit 394 millions de moins qu'il n'avait
 « été nécessaire. On s'était procuré les 394 millions :
 « 150 à la Banque, et 244 par un prélèvement sur les
 « fonds généraux du Trésor et sur les ressources de la
 « dette flottante ¹. »

Grâce à ces arrangements, la convention avec l'Allemagne fut ponctuellement exécutée. L'Assemblée nationale, peu après le 15 mars, déclara que « M. Thiers
 « avait bien mérité de la patrie ». Un biographe de Léon Say exprime ce sentiment auquel il convient de s'associer pleinement : « Il eut été peut-être plus juste
 « de confondre dans un même hommage, le chef du
 « pouvoir exécutif et le ministre, dont l'actif et patriotique concours avait devancé l'heure de la déli-
 « vrance. ² »

1. Rapport sur le paiement de l'indemnité. — *Finances de la France*, t. I, p. 385.

2. G. Michel, p. 209.

CHAPITRE IV

RAPPORT SUR LE PAIEMENT DE L'INDEMNITÉ DE GUERRE DE 5 MILLIARDS

I. Montant exact de la somme payée. — II. Passage des capitaux de France en Allemagne : difficultés naturelles, difficultés imposées. — III. Introduction au traité de Goschen. — IV. Les quatre procédés employés pour se procurer du « change ». — V. Quelles opérations réelles représentait cette énorme masse de « change ».

Léon Say avait quitté le ministère des Finances, au 24 mai 1873, jour de la démission de Thiers. Il faisait, en 1874, partie de la commission du budget de 1875. Cette commission, voulant se rendre compte de la manière dont s'était exactement effectué le paiement de l'indemnité de guerre, demanda à celui de ses secrétaires qui lui paraissait le plus compétent en cette matière, un rapport d'ensemble sur la question.

Le 5 août 1874, Léon Say déposa son travail achevé sur le bureau de l'Assemblée nationale, rapport qualifié par M. Liesse « un chef-d'œuvre d'exposition précise « et claire, document remarquable au point de vue de « l'histoire nationale, véritable monument de patriotisme dont l'effet fut aussi considérable à l'étranger « qu'en France¹. »

Ce rapport fut, par la suite, publié en volume. En 1866, Léon Say avait fait paraître une traduction du traité de Goschen, membre du Parlement anglais, *Théorie des changes étrangers*, et l'avait fait précéder d'une introduction digne du livre lui-même. Il

¹. *Finances de la France*, t. I, p. 364.

eut l'idée de réunir en un même volume deux ouvrages, qui présentaient, sur le problème des changes, une connexion bien frappante, et c'est ainsi que le *Rapport sur le paiement de l'indemnité* fait suite au *Traité* par une conséquence toute naturelle, l'application suivant le principe.

Le rapport traite en somme de deux questions.

On pourrait appeler la première une question de récapitulation de comptabilité : elle établit les sommes exactement dues, les versements effectués, leur date, et les monnaies utilisées : précisions fort nécessaires, si l'on réfléchit que les deux premiers milliards furent payés en seize versements différents, et les trois derniers milliards en dix-sept fois, que les échéances furent remaniées à deux reprises, et qu'il y eut onze sortes d'espèces libératoires employées.

La seconde, plus importante à notre point de vue, est celle des difficultés de change auxquelles on s'est heurté pour convertir les ressources fournies par les deux grands emprunts en valeurs acceptées par le gouvernement allemand, et pour leur faire passer la frontière ; difficultés, les unes naturelles, dues aux répercussions économiques lointaines, mal connues, qu'un mouvement de fonds si considérable allait faire naître sur les marchés financiers ; les autres surajoutées par la malignité d'un ennemi, dont l'arrière-pensée ne pouvait être que de nous acculer, son intérêt satisfait, à un problème presque insoluble.

I

Les préliminaires de paix avaient fixé le chiffre de l'indemnité à 5 milliards de francs, le premier milliard

payable dans le courant de l'année 1871, les quatre autres dans un délai de trois ans. L'article 7 du traité de Francfort faisait l'énumération limitative des valeurs admises en paiement : or, argent, billets de la Banque d'Angleterre, de la Banque de Prusse, de la Banque Royale des Pays-Bas, de la Banque Nationale de Belgique, en billets à ordre ou en lettres de change négociables de premier ordre, valeur comptant sur ces mêmes pays. Le gouvernement français devait, en outre, payer le 3 mars de chaque année les intérêts au taux de 5 p. 100 l'an sur les trois derniers milliards, tout en conservant la faculté de devancer par des acomptes l'échéance finale, à charge de prévenir trois mois à l'avance.

De ces 5 milliards : 325 millions, représentant la valeur de la portion cédée du chemin de fer de l'Est, furent acquittés par compensation ; de même une somme de 98.400 francs due par le gouvernement allemand à la Ville de Paris, par suite du règlement définitif de la contribution de guerre de 200 millions. Ces déductions opérées, a été payée effectivement, en numéraire ou en valeurs libératoires, (intérêts compris) la somme de 4.851.046.678 francs.

L'opération totale a été divisée en deux parties, celle des deux premiers et celle des trois derniers milliards. La première, entre le 1^{er} juin 1871 et le 6 mars 1872 comprend seize versements, au total : 1.836.860.367 francs ainsi composés : 125 millions en billets de banque, 109.001.500 francs en or français, 63.016.695 francs en argent français, le reste en monnaies et valeurs allemandes ou étrangères admises. Pour chaque versement, on devait annoncer à l'avance sa date et son montant ; les paiements en numéraire étaient opérés par un agent

français aux autorités allemandes, qui en effectuaient, sous ses yeux le comptage, opération longue et minutieuse¹ qui, pour les monnaies allemandes en particulier, ne dépassait pas 800.000 francs par jour. Après cette vérification, chaque paiement était clos par un reçu. La deuxième opération (entre le 29 août 1872 et le 5 septembre 1873) a compris dix-sept versements, au total, capital et intérêts : 3.153.800.083 francs dont 164.001.553 francs en or français et 176.273.180 francs en argent français, le reste en monnaies et valeurs allemandes et étrangères.

Pour faire face à ces paiements, le gouvernement français a émis deux emprunts. L'emprunt dit de 2 milliards, autorisé par la loi du 21 juin 1871 et mis en souscription publique le 27 juin, a produit 2.225.994.045 francs, payables en dix-sept termes échelonnés de mois en mois jusqu'au 21 novembre 1872. L'emprunt dit de 3 milliards, autorisé par la loi du 15 juillet 1872 et mis en souscription publique le 28 juillet, a produit 3.498.744.639 francs payables en vingt-et-un termes jusqu'au 11 avril 1874.

L'imputation de la somme payée s'est faite comme il suit :

Sur l'opération faite avec le chemin de fer de l'Est.	325.000.000 fr. 00
Sur l'emprunt fait à la Banque de France.	125.000.000 fr. 00
Sur l'emprunt dit de 2 milliards.	1.561.958.767 fr. 43
Sur l'emprunt dit de 3 milliards.	3.002.655.007 fr. 42
Sur les fonds des budgets de 1872 et de 1873 pour intérêts.	301.445.078 fr. 44
Total.	<u>5.315.758.853 fr. 29</u>

1. Cf. pour plus de détails, notamment : P. Muller : *Le paiement de l'indemnité de guerre à Strasbourg*. (*Journal des Économistes*, mai 1906) — et J. Valfrey : *Histoire du traité de Francfort et de la libération du territoire français*, 1875.

représentant l'indemnité en principal, les intérêts, et une provision pour les frais.

Pendant tout le cours de l'opération « si l'on fait le
« compte du total des versements opérés par les sous-
« cripteurs sur les emprunts dans les caisses du Trésor
« à des époques déterminées, et si, à ces mêmes époques,
« on fait le compte des sommes totales reçues par l'Al-
« lemagne sur la contribution de guerre, on peut se
« convaincre que les fonds destinés au paiement de l'in-
« demnité n'ont jamais servi aux dépenses générales
« des budgets, et ont été employés aussi rapidement
« qu'il était possible à la libération du territoire. Les
« difficultés financières de l'intérieur n'ont pas retardé
« d'un instant notre libération¹. »

II

Comment a-t-on opéré pour faire passer ces capitaux en Allemagne?

Les difficultés qu'il fallait vaincre étaient, nous l'avons dit, naturelles ou imposées par les conventions. Thiers indiquait les premières d'un mot : « Les 5 milliards existent dans notre pays, mais il se produirait une crise effroyable si on les transportait. » Il était indispensable de veiller constamment à maintenir une proportion raisonnable entre la monnaie et les lettres de change dans les versements, et de conduire les achats de papier de manière à ne pas appauvrir à l'excès le stock monétaire, ni à troubler la Bourse et les transactions particulières par des ordres inconsidérément donnés.

1. Rapport sur le paiement de l'indemnité. *Finances de la France*, t. I, p. 378.

Quant aux difficultés intentionnellement imposées, c'étaient d'abord les délais fort courts au delà desquels des intérêts au taux de 5 p. 100 couraient de plein droit (ces délais du reste furent plus que suffisants et réduits sur notre demande); c'était une énumération très restreinte de valeurs libératoires; c'était surtout l'absence d'un compte courant entre débiteur et créancier. Le Trésor allemand n'avait pas voulu accepter l'ouverture d'un pareil compte, dans lequel nous aurions été débités de 5 milliards, et où auraient été portées à notre crédit les valeurs versées à mesure de leur réalisation. Nous devions au contraire apporter à intervalles à peu près réguliers de grosses sommes à la fois, annonçant, à l'avance, la date et le montant du prochain versement; méthode avantageuse pour celui qui reçoit, mais qui oblige le débiteur à accumuler chez ses agents, numéraire et papier, restant improductifs aussi longtemps qu'il sont ainsi immobilisés, d'où une perte d'intérêts importante par la répétition et l'importance des sommes.

Une dernière difficulté surgit, enfin, au cours de l'opération. Les valeurs autres qu'allemandes, données en paiement, devaient être converties en valeurs allemandes aux frais du gouvernement français. Ce pouvait être pour nous une facilité, au cas de pénurie de papier allemand sur les marchés où nous nous adressions. Mais les premiers comptes qui furent rendus, montrèrent au Trésor français que ses intérêts seraient bien mieux défendus par lui même que par le Trésor allemand, et le décidèrent à faire directement, toutes les fois qu'il le pourrait, la conversion de ses effets sur l'Angleterre, la Belgique ou la Hollande, en effets sur l'Allemagne. Aussi les valeurs allemandes libératoires

qui avaient figuré pour 23 p. 100 dans la composition des seize premiers versements, entrèrent dans la proportion de 88 p. 100 dans celle des dix-sept derniers.

Le problème de change, compliqué du fait de ces diverses conditions, pouvait se formuler en ces termes : Étant donné la nécessité de trouver pour près de 5 milliards de papier allemand¹ c'est-à-dire de créances sur l'Allemagne, et que le commerce entre la France et ce pays ne présentait pas avant la guerre un tel mouvement d'échanges, et surtout ne nous constituait pas créanciers de l'Allemagne pour pareille somme, où le trouver? Ce papier une fois découvert sur les marchés étrangers, comment conduire ces achats considérables dans un intervalle relativement court, de manière que cette marchandise, demandée par nous sur tous les marchés à la fois, ne prit un mouvement de hausse suffisant pour rendre, en peu de temps, l'opération ruineuse, sinon impossible?

Ce problème de change, ainsi posé, nous invite, avant d'exposer en détail la solution qui lui fut donnée, à ouvrir ici une parenthèse, et à nous reporter à l'introduction dont Léon Say fit précéder sa traduction, parue en 1866, de la *Théorie des changes étrangers*, de G. Goschen, ouvrage devenu classique en cette délicate matière.

III

Un facteur nouveau est apparu au cours du XIX^e siècle dans les transactions internationales : le titre. La pro-

1. Les versements en papier commercial atteignirent exactement 4.248.326.374 francs alors que le numéraire directement envoyé de France en Allemagne fut seulement de 792.344.079 francs.

priété se conçoit sans le titre de propriété. Mais, inversement, imaginer le titre de propriété indépendamment de la propriété conduit tout naturellement à considérer le titre comme la monnaie représentative de la propriété. C'est là une conception toute moderne. « Le « grand progrès de notre siècle, dans cet ordre de « faits, est d'avoir si bien combiné la propriété et le titre « de propriété, que le titre soit en effet devenu identique à la propriété elle-même. On envoie aujourd'hui dans une lettre, de France en Angleterre, au Canada et réciproquement, les usines, les fabriques, tout ce qui se possède en un mot. La chose est immobile, mais son image est sans cesse transportée d'un lieu dans un autre; c'est comme un jeu de miroir qui enverrait un reflet au bout du monde. Le miroir s'incline, le reflet va frapper plus haut, plus bas, à droite à gauche. La chose est dans un lieu mais on en jouit partout : qui en a le reflet la possède ¹.

Le titre est un objet d'exportation, tout comme une marchandise, et plus facilement transportable que la mieux transportable d'entre elles : le numéraire. Dans ces conditions, un pays augmente sa faculté d'exportation en créant des titres, tout comme celui qui force ses cultures ou active la production de ses gisements

1. *Introduction*, première édition, p. 23 Cf. Ch. Gide (*Cours d'Economie politique*). « Mais il faudrait ajouter que si le reflet vaut la chose c'est parce qu'il a vraiment une « valeur égale »... Si le crédit ne « peut être qualifié de productif en ce sens qu'il ne crée pas des capitaux, il rend cependant d'éminents services à la production en « permettant d'utiliser le mieux possible les capitaux existants... le » numéraire qui voyage d'un pays à l'autre, ne représente qu'une faible « fraction, un trentième tout au plus, de la valeur des marchandises « échangées » (troisième édition, p. 459 et 462).

miniers. Ce mouvement de progrès s'observe à peu près partout; la production des titres augmente sans cesse, et l'un des éléments essentiels de cette augmentation consiste dans les emprunts d'Etat. En effet, un pays qui emprunte à l'étranger, exporte des titres; une importation plus grande de numéraire correspond, le plus souvent, à une exportation plus considérable de titres et de marchandises. Cette tendance à l'échange des titres étant générale, il en résulte une solidarité toujours plus étroite entre les divers marchés, à tel point que tous subissent les conséquences de fautes commises par l'un d'eux (spéculation, émissions excessives, krach). Est-ce un bien ou un mal? Cette solidarité est un bien, dit Léon Say, et les événements lui donnèrent raison sur ce point.

Nous verrons comment, nos opérations se repercutant sur tous les marchés, nous avons pu réussir à ce que leur intérêt fut le même que le nôtre, par quel artifice ingénieux les maisons de banque de l'Europe entière, et, par leur entremise, les plus petits capitalistes du monde entier, ont été intéressés au succès de nos emprunts et de notre prompt libération.

Ce qui est un mal, c'est la variabilité du taux de l'intérêt, et, à en croire Léon Say, sa tendance à la hausse, résultat inhérent à la solidarité des marchés; cette hausse du taux de l'intérêt est une conséquence de l'excès soit dans l'importation des titres étrangers, soit dans l'exportation du numéraire. Une conséquence de cet excès de numéraire exporté, et non pas un remède à l'exportation, précise-t-il, et son observation corrige l'opinion erronée de beaucoup de personnes. « Quand
« la Banque de France, en présence d'une exportation
« de numéraire élève le taux de son escompte, elle ne

« fait que constater la situation réelle. Elle ne rend
 « pas les capitaux plus chers, elle constate seulement
 « qu'ils le sont. Par suite d'une loi naturelle que
 « Goschen a très complètement analysée, l'exportation
 « du numéraire amène la hausse du taux de l'intérêt,
 « et la hausse du taux de l'intérêt amène la cessation
 « des exportations.¹ »

La Banque ne fait que sauvegarder son encaisse. Il y a, dans l'opinion qui voit dans la Banque l'arbitre du mouvement des capitaux par le moyen du taux de l'escompte, une confusion entre la cause et l'effet. La Banque ne crée pas le mouvement, elle le suit. Mais il est vrai de dire que la compétence de ses conseils et la sûreté de ses informations lui permettent de le suivre exactement et de très près, et, par là, fournissent, par le chiffre qu'elle décrète, l'indication nécessaire à ceux qui sont intéressés dans ce mouvement des capitaux².

Existe-t-il un remède à cette mobilité et à cette hausse du taux de l'intérêt? Léon Say s'élève avec véhémence contre l'idée d'un maximum légal. Tout

1. *Introduction*, p. 42.

2. L'élévation du taux des escomptes consentis par la Banque dans ce but ne peut du reste dépasser certaines limites. « Cette mesure, « même appliquée avec modération est peu agréable aux commerçants, « d'autant moins qu'elle rend plus difficile de se procurer le numéraire, « justement au moment où l'on en a le plus besoin. On l'a même accusée « d'avoir souvent provoqué des crises, et nous le croyons sans peine... « La Banque de France a un moyen beaucoup plus simple de défendre « son encaisse or, c'est tout simplement d'user du droit qui appartient « à tout débiteur, sous le régime bi-métalliste, en *payant en argent* « (en pièces de cinq francs, elle en a pour plus de 600 millions). C'est ce « qu'elle n'a pas manqué de faire toutes les fois qu'elle l'a cru nécessaire, « et notamment lors de la crise de 1907. Aussi, a-t-elle pu maintenir le « taux de son escompte à 3 p. 100... alors que les Banques d'Angleterre « et d'Allemagne (qui ne jouissent pas de cette même faculté) l'élevaient « à 7 et 7 et demi p. 100. » — Gide, *op. cit.* p. 528.

maximum légal, selon lui, a pour résultat de rendre des plus rares les transactions au-dessous du chiffre limite. Une pareille intervention n'est en outre qu'une nouvelle forme de la vieille théorie de la balance du commerce.

« On voulait autrefois des capitaux abondants, et, pour
« les avoir abondants, on voulait faire l'or prisonnier.
« On veut aujourd'hui les capitaux abondants, et, pour
« cela, on veut forcer la Banque en décrétant un prix
« d'abondance. C'est exactement la même chose ; c'est
« un oubli complet du système naturel ; c'est une exal-
« tation de la puissance humaine. Parce qu'on domine
« la matière, on veut dominer les lois qui la régissent ;
« c'est du socialisme ¹. »

Quel palliatif alors proposer ? Puisque c'est orgueil et folie d'aller contre les lois naturelles, on ne peut plus parler que d'un remède préventif. Il se trouve dans « une opinion publique forte », s'imposant aux affaires, et, par suite, éclairée, connaissant mieux les besoins de l'étranger, et les rapports internationaux ². Notre infériorité, sur ce point, est dans le divorce entre cette solidarité toujours plus étroite des marchés et le particularisme où chacun chez nous est tenté de se renfermer. « On a dit des Français qu'ils ne savaient pas la géo-
« graphie. Cela est vrai ; ils n'ont aucune idée des
« pays qui les entourent, ni des ressources qu'on y
« pourrait trouver, ni des difficultés qu'on doit y ren-
« contrer. Cela changera, sans doute... » Certainement, depuis 50 ans, cela est changé.

Limitons notre étude de l'introduction au traité de

1. *Introduction*, op. cit., p. 52.

2. « On se plaint que chacun n'écoute que son intérêt. Je m'afflige du
« contraire. Connaître ses vrais intérêts est le commencement de la
« morale ; agir en conséquence est le complément (J.-B. Say.)

Goschen à ces trois principes, seuls directement en rapport avec la question de change, dont nous nous occupons : le titre est un moyen de règlements internationaux d'une commodité extrême, et qui tend à prendre chaque jour une plus grande place — les marchés financiers sont étroitement solidaires — la prudence et la claire connaissance des faits sont les seuls remèdes à la variabilité du taux de l'intérêt.

A ces principes, on pourrait ajouter une remarque spéciale à l'état de guerre. Cette situation anormale, en déplaçant les relations de commerce, a pour effet d'orienter d'une manière différente les échanges de titres. La guerre rend les nations qui l'entreprennent très fortement débitrices des pays neutres¹. Elles y achètent des quantités considérables de munitions, de subsistances, font venir tous les objets que leurs industries ne produisent plus, sous la double restriction des difficultés matérielles de transport, et des règlements sur la contrebande conditionnelle, et s'efforcent de payer autrement qu'en exportant de l'or, aussi longtemps que cela est possible. Elles placent, en outre, à l'étranger des bons et y contractent des emprunts. L'ensemble de ces mesures est une source de papier commercial et de titres, dont le débit, par suite des frais de la guerre moderne, peut devenir considérable. En 1870, par exemple, l'Allemagne devint très fortement débitrice de l'Angleterre par les achats de céréales

1. En 1914 le solde mensuel visible du commerce extérieur des Etats-Unis, par exemple, a été (en millions de dollars) (Mois de guerre)

Avril... 11	Excéd. d'importation.	Sept.... 16	Excéd. d'exportation
Mai... 2	—	Octobre. 56	—
Juin... 0,4	—	Nov.... 79	—
Juillet... 5	—	Déc 131	—
Août... 19	—	Jv. 1915. 150	—

et l'émission des bons à court terme, au remboursement desquelles elle faisait face en 1871-1872-1873 avec le produit de notre indemnité. La guerre terminée, le pays débiteur de la contribution de guerre, en quête de moyens de règlement, trouve très à propos cette quantité de papier, représentant les créances des neutres contre les belligérants. Il achète alors les créances contre son vainqueur, au moyen de capitaux qu'il réunit par la voie de l'emprunt, ou qu'il puise dans ses ressources propres. Et ainsi les règlements de comptes les plus importants se font, grâce au crédit, sans grand transport de numéraire.

IV

Ces principes dégagés, comment, pratiquement, a-t-on opéré, sur quels marchés et de quelle manière s'est-on procuré le papier étranger?

Au début, avec trop de précipitation, les marchés n'étant pas établis sur l'échelle nécessaire. Il en est résulté des secousses et une hausse générale. Le Trésor achetait trop vite et en même temps raréfiait le numéraire. En outre, les banquiers, attirés par le taux élevé, fournissaient au Trésor du change en lui cédant leurs propres effets, sauf à se couvrir eux-mêmes par des rachats ultérieurs; mais ensuite, s'ils n'avaient pas en portefeuille d'effets provenant d'exportations antérieures, il leur fallait se liquider par une opération quelconque, ils achetaient alors du numéraire; précisément au moment où le gouvernement en avait besoin.

La régularité s'est bientôt faite, le marché s'organisant sur de plus larges bases. Le Trésor a employé

simultanément dans ses achats les quatre procédés suivants.

Toutes les fois qu'il se trouvait créancier, le Trésor s'est efforcé de se faire payer en valeurs étrangères, a facilité principalement la souscription première de nos emprunts à l'étranger, ou le paiement en valeurs étrangères des souscriptions faites en France.

Un moyen analogue a consisté à faciliter les anticipations de versement faites à l'étranger ou faites en France en valeurs étrangères. Ces deux procédés ont fourni ensemble 1.773 millions. Un pareil résultat, qui peut passer pour très satisfaisant, est dû à l'organisation des correspondants à l'étranger. Par suite de l'absence de compte courant entre la France et l'Allemagne, il avait fallu établir un système d'encaissement et de dépôt de fonds, sur les principaux marchés : on en avait installé à Londres, Bruxelles, Amsterdam, Francfort, Hambourg et Berlin. Les effets que le Trésor achetait, se trouvaient soit « à échoir » auquel cas, après endossement du ministre des finances et adjonction des pièces justificatives¹, ils étaient adressés directement en Allemagne ; soit « échus » : ces derniers étaient envoyés à l'encaissement chez nos correspondants étrangers. Les fonds encaissés y restaient, à la disposition du gouvernement français, portant intérêt à son profit ; ils servaient à prendre du papier à l'escompte, surtout en Angleterre, et à faire des reports dans les bourses étrangères. Peut-être est-il arrivé, même, qu'en

1. « Lorsqu'un nouveau ministre entrait en fonction ou lorsqu'un ministre titulaire était momentanément remplacé par un ministre « intérimaire, il fallait joindre aux bordereaux les pièces officielles établissant la qualité du signataire, la chancellerie allemande ayant toujours été très observatrice des formes. » Rapport sur le paiement de l'indemnité. *Finances de la France*, t. I, p. 415.

attendant d'être compris dans un versement, ces capitaux ont apparu parfois jusque sur la Bourse de Paris. Cette manière de faire, imposée par l'intérêt que nous avions à convertir par nos soins les valeurs diverses en valeurs libératoires, a eu pour résultat d'éviter l'accumulation de fonds improductifs entre deux versements. Ainsi « les capitaux sont restés dans le « mouvement des affaires jusqu'à la dernière heure ¹. » Les correspondants ont, en outre, servi utilement d'intermédiaire entre le Trésor français et les souscripteurs étrangers aux grands emprunts.

Le troisième procédé, le plus productif a consisté en acquisitions directes sur la place. Il s'est étendu de juillet 1871 à mars 1872, et de août 1872 à août 1873. Il a fourni au total 1.477 millions.

Le dernier moyen est tout à l'honneur de ceux qui l'ont imaginé; il a procuré non seulement 700 millions de change à des conditions déterminées à l'avance, mais a contribué aussi à maintenir du jour où il a été employé (juillet 1872) les cours du change dans des limites raisonnables. Ce procédé a consisté dans la combinaison d'une opération de change avec la garantie fournie à la souscription de l'emprunt de 3 milliards par les maisons de banque. Le premier emprunt avait été plusieurs fois souscrit; ce n'était pas une raison, au contraire, de croire qu'il en serait de même pour un second plus considérable. Bien plus, le fait, pour un emprunt, d'être couvert un certain nombre de fois, est une preuve de succès plus apparent que réel ². La spéculation enfle des demandes qu'elle sait devoir être

1. Rapport sur l'indemnité. *Finances de la France*, t. I, p. 415.

2. « On peut dire qu'un emprunt souscrit seize fois est un emprunt manqué. » *Finances de la France*, t. II, p. 549.

réduite, afin que chaque banque obtienne la part qu'elle a désirée. La souscription une fois close, les banques s'occupent à classer l'emprunt en transmettant les titres à l'épargne privée ; pendant toute cette période, une partie de l'emprunt, qui peut parfois être considérable, reste en « l'air ». C'est dans cette situation anormale que se trouvait le marché en 1872, en ce qui concernait l'emprunt de 2 milliards, au moment de l'émission de celui de 3 milliards. On pouvait alors se demander si l'épargne, certainement éprouvée par la guerre, et dont on connaissait en somme mal, la capacité, pourrait faire, moins de deux ans après, un nouvel effort plus grand que le premier. Devant cette incertitude, en présence d'une spéculation très engagée, une importante commission fut prévue pour assurer la réussite du deuxième emprunt. Mais comme le syndicat de banques qui s'était formé ne courait pas en définitive, un risque proportionnel aux avantages concédés, on lui imposa la charge de fournir au Trésor 700 millions de francs en change étranger à un prix normal : on intéressait par là les maisons de banque au succès de l'emprunt — on obtenait 700 millions de change à de bonnes conditions — et comme, d'autre part, ces établissements financiers devaient, pour se procurer du change, frapper aux mêmes portes que nous-mêmes, ils devenaient en quelque sorte les associés du Trésor français, courant en même temps que lui des risques de hausse qui auraient réduit d'autant leurs bénéfices. L'intérêt de tous était que le change fut à bas prix ; cette solidarité des marchés dont nous avons parlé, tournait à notre avantage. « On peut dire que toutes les grandes maisons de banque de l'Europe ont concouru à cette opération, et il suffit,

« pour montrer l'étendue et la grandeur de cette affaire,
« de dire que le nombre des maisons qui ont signé le
« traité ou qui y ont adhéré, était de cinquante-cinq et
« plusieurs d'entre elles représentaient des syndicats
« de banquiers qui portaient le nombre des intéressés
« à un chiffre bien plus considérable encore... La con-
« centration des efforts de toutes les maisons de banque
« de l'Europe a produit des résultats d'une grandeur
« inespérée. Toutes les autres affaires ont été suspendues
« pendant un temps, et les capitaux de toutes les banques
« privées et de tous leurs clients ont concouru au succès
« du placement des emprunts français et du passage
« des capitaux à l'étranger. C'est là un fait nouveau
« dans l'histoire économique de l'Europe et il convient
« d'y attacher une importance particulière¹. »

V

Tels ont été les procédés employés par le Trésor français pour réunir un portefeuille de près de 5 milliards. Il reste à déterminer quelles opérations commerciales représentait une telle quantité de papier, dans quelle mesure on a recueilli du papier existant reposant sur de réelles transactions, dans quelle autre les banques se sont-elles trouvées obligées de s'immiscer dans ces opérations internationales et au besoin d'en créer.

Nous avons vu que le change étranger représente surtout des valeurs livrées où à livrer au delà des frontières, que les effets sur l'étranger ont pour objet la liquidation d'autant de dettes que la guerre est un facteur

1. Rapport sur le paiement de l'indemnité. *Finances de la France*, t. I, p. 412.

important dans la création du papier ; de même les intérêts des capitaux placés à l'étranger apparaissent sous forme de coupons, de rentes, d'actions ou d'obligations ; ajoutons, enfin, que le mouvement inusité d'exportations, qui se produisit au lendemain de la guerre, contribuait fortement à nous placer dans une situation favorable au point de vue du change. En résumé : exportations et importations de marchandises, mouvement de titres et transport de numéraire, voilà les trois moyens mis en œuvre pour notre libération, qui ne sont autres que les moyens ordinaires employés lors des règlements de grandes dettes entre plusieurs pays. Quelle proportion s'est établie entre eux ?

C'est la complexité de la donnée qui fait l'incertitude de la réponse. Ce que signifient ces lettres de change de toutes espèces, les unes de 500 francs, d'autres de plusieurs millions, que les ministres des finances virent passer entre leurs mains : « si on le savait, on aurait la « clef de ce qui s'est passé pendant ces trois années sur « le marché français, on comprendrait la possibilité de « la transmission sans crise d'un capital de 5 milliards « de France en Allemagne ¹. » On peut cependant, statistiques en main, faire les inductions suivantes :

Importations et exportations de marchandises. — Dans les années 1872-1873, il s'est produit un développement inusité du commerce d'exportation ; il en est résulté un excédent d'exportations de marchandises, atteignant 3.597 millions. Mais, dans le même temps, nous avons un excédent d'importation de numéraire de 6.692 millions, dont la balance représente la France comme débitrice et non pas comme créancière de l'étranger. Les

1. Rapport sur le paiement de l'indemnité. *Finances de la France*, t. I, p. 420.

placements français à l'étranger, et les créances à recouvrir sous forme de coupons, sont venus en atténuation de cette différence, mais sans parvenir à en changer le sens. Donc, ni la situation antérieure du commerce français, ni le mouvement des marchandises en 1872-1873 ne donne la justification d'un portefeuille égal à celui que le Trésor a pu acquérir. Cependant ce mouvement même a été d'un certain avantage. « Le montant brut des exportations a joué un « rôle, indépendant de la balance entre les exportations et les « importations. S'il a été exporté pour 10 milliards et « demi de marchandises, il a été possible de puiser, « dans les effets créés pour régler cette masse de transactions, une grande quantité de valeurs que le Trésor s'est appropriées, sauf à laisser au commerce et « à la Banque le soin de chercher dans les opérations « de métaux, de titres, de circulation, de crédit, les « moyens de liquider une partie des transactions « inverses qui, pour 10 milliards 700 millions, ont eu « pour objet des importations de marchandises... Ce qu'il « fallait avant tout, c'était un grand marché de change, « pour pouvoir y puiser les effets dont le Trésor avait « besoin, et ce grand marché a existé par suite du développement considérable de nos exportations. ¹ »

Transport de numéraire. — Les importations de numéraire sont mal connues en raison de la fraude qui rend les chiffres fournis par les statistiques douanières assez inexacts. Léon Say pense que nous avons perdu 1 milliard d'or et repris 300 millions d'argent, ce qui aboutirait à un déficit final de 700 millions. D'autres économistes donnent un total sensiblement supérieur, mais le fait certain est que de 1871 à 1873 nous avons perdu de

1. Rapport, op. cit. *Finances de la France*, t. I, p. 425

l'or et repris de l'argent. En admettant un chiffre voisin de 700 millions, étant donné que nous avons payé directement 500 millions en numéraire, il ne resterait que 200 millions pour le mouvement des métaux avec l'étranger, somme qui est évidemment très au-dessous de la vérité.

Mouvement des titres. — Ce troisième fait est de beaucoup le plus important. Le titre cet « article nouveau « d'exportation, article qui a pris, dans tous les pays, le « pas sur tous les autres » échappe à tout essai de statistique : il a joué, dans notre libération, un rôle primordial qui fut à peu près le suivant.

L'or, valeur non productive d'intérêt, s'il est importé, consomme du change sans en rendre, ou évite d'en créer. Les titres, valeurs productives d'intérêt, absorbent également du change à l'entrée, mais ils ont sur l'or cette supériorité, qu'ils en rendent ensuite. En effet, pour acheter des titres étrangers, il faut, en fin de compte, acheter du change, mais, inversement, pour faire rentrer le montant des coupons échus du capital placé à l'étranger, il faut en vendre. D'où une loi qu'on pourrait formuler en ces termes « L'importation des titres « étrangers crée du change dans l'avenir, dans une « proportion égale au montant du revenu annuel de ces titres. » Depuis l'apparition du titre comme moyen de transaction, la France avait absorbé une quantité considérable d'actions ou d'obligations étrangères ¹. Au bout de quelques années, il s'était produit sur le marché

1. Ces créances ou ces dettes internationales sont comprises dans cette catégorie que les économistes ont appelée : les exportations ou importations invisibles. Elles peuvent atteindre un chiffre très élevé. « ... On évalue à plus de 4 milliards de francs le tribut que l'Angleterre « prélève de ce chef sur l'étranger ou sur ses propres colonies... La « France aussi a des créances considérables sur l'étranger. D'après « une évaluation officielle datant déjà de quelques années, elles s'élèvent

français une sorte de compensation, les nouveaux placements (correspondant à un achat de change) étaient payés par le change résultant de l'intérêt des placements antérieurs. La guerre survenant, plus de capitaux nouveaux placés à l'étranger, mais les intérêts des anciens placement ne cessent pas pour cela de nous être payés. D'où une quantité de change mise à découvert, et qui se renouvelle aussi longtemps que l'argent de France trouve son emploi dans le pays. Cette source, d'après Léon Say, a dû fournir de 2 milliards à 2 milliards et demi de change en 3 ans.

Dans le mouvement des titres il faut se garder enfin d'omettre l'exportation même des titres étrangers, et la part de nos grands emprunts souscrite par l'étranger, et qui, pendant quelque temps, y est restée. Quelque temps seulement, car les emprunts ont toujours tendance à revenir dans leur pays d'émission, du moins si le crédit de ce pays continue à être solide ¹.

En résumé, tenant pour peu de chose le rôle joué par l'exportation des marchandises, et pour un demi milliard environ la part du numéraire, le principal ayant été le mouvement des titres, on peut dire : « les choses se sont passées comme si les 5 milliards avaient été remis à Berlin en titres de rente, et comme si les Français avaient envoyé leurs épargnes à Berlin pour « à près de 30 milliards de francs en capital et à 1.134 millions en revenus. Mais ce chiffre doit être majoré considérablement, c'est aujourd'hui au moins 1.500 millions et peut-être 2 milliards de revenu annuel. » Gide op. cit. p. 394.

1. Voir introduction à la *Théorie* de Goschen et Rapport op. cit. *Finances de la France*, t. I p. 440, « Ce qu'on a placé ou vendu à l'étranger des rentes françaises 5 ou 3 p. 100 n'a pas tardé à reprendre la route de la France, et l'année 1874 ne se passera pas avant qu'on puisse dire que les 5 milliards d'emprunt sont classés dans le pays même sans le secours de l'étranger. »

« racheter ces titres de rente, de même qu'ils les en-
« voyaient auparavant en Italie, aux Etats-Unis, en
« Autriche, en Turquie, pour acheter de la rente ita-
« lienne, américaine ou turque, ou des actions et obli-
« gations de chemins de fer autrichiens ¹. »

Cette étude a pour conclusion naturelle la glorifica-
tion de ceux qui sont parvenus à mener à bien une telle
entreprise, et la constatation réconfortante de l'excel-
lence d'un crédit qui ne fut pas ébranlé. Le succès est
résulté de la conjonction de ces deux éléments : l'habileté
des uns, la confiance de tous : « l'opération des 5 mil-
« liards n'a réussi que parce qu'elle a pu être, pour
« ainsi dire, moulée sur les facultés du pays au fur et à
« mesure que ces facultés se sont révélées. Le succès...
« tient à la prudence, mêlée à une sorte de témérité,
« avec laquelle elle a été conduite. Il fallait agir vite
« pour arriver promptement à la libération du terri-
« toire, assez vite pour employer toutes les épargnes
« et tout le change possible, assez prudemment pour
« ne pas dépasser une limite au delà de laquelle on
« aurait eu à se débattre contre une crise financière
« des plus graves, et une crise monétaire qui aurait
« pu renouveler les désastres du papier-monnaie heu-
« reusement inconnus en France depuis 75 ans... Tout
« a été combiné avec une grande sagesse et un rare
« bonheur... ² »

Si l'œuvre est digne d'admiration, le rapport qui la
résume fournit, à l'heure actuelle, de précieux ensei-
gnements. Depuis 1870, en effet, les bases du crédit
n'ont pas changé; elles se sont développées dans le sens

1. Rapport. *Finances de la France*, t. I, p. 441.

2. Rapport, *Finances de la France* t. I, p. 442.

prévu par Léon Say : l'argent tient encore en France la même place par rapport à l'or¹, tandis que beaucoup de nations sont passées au monométallisme ; la balance des marchandises n'a pas été modifiée, et au point de vue de l'exportation, nous nous sommes fait distancer par des rivaux alors bien faibles en cette partie ; le titre a pris une extension presque démesurée. Nous avons vu de quelle ressource sont, pour le temps de guerre, les placements faits auparavant à l'étranger ; encore faut-il que ces placements soient productifs, et la loi qu'énonce Léon Say n'est vraie que pour ceux-là. Nous avons enfin vérifié, sur le vif, cette maxime toujours exacte, que le crédit est fait de confiance de la part de l'épargnant, de prudence de la part du Trésor, qui peut beaucoup oser ouvertement, dans un pays comme le nôtre, et qui n'a rien à gagner à recourir au contraire aux demi-mesures, et à ces emprunts déguisés à la circulation qu'on nomme le papier-monnaie.

Le règlement de compte qui se prépare, en sens opposé cette fois, n'infirmera donc en rien les lois que nous venons de rappeler ; il pourra seulement par sa plus grande ampleur révéler de nouvelles conséquences. A ce titre il était particulièrement indiqué d'insister sur les détails de l'œuvre à laquelle, à côté de celui de Thiers, le nom de Léon Say reste glorieusement attaché.

1. Cf. *infra.*, chap. XVI.

CHAPITRE V

LE REMBOURSEMENT DES AVANCES CONSENTIES PAR LA BANQUE DE FRANCE A L'ÉTAT PENDANT LA GUERRE

I. La dette envers la Banque est la plus urgente à éteindre. — II. Quelles ressources employer à ce remboursement. — III. Diverses interventions de Léon Say à propos du remboursement. — IV. Modification des dernières échéances. — V. L'abolition du cours forcé et l'extinction de la dette.

I

La Banque de France, avait fourni pendant la guerre, nous l'avons vu, le concours le plus large et le plus précieux au Trésor¹.

Le montant total des avances de 1870-1871 s'était élevé, y compris un emprunt antérieur de 60 millions consenti en 1857, à 1.530 millions. Ce découvert, relativement considérable, n'avait, comme il convient, d'autre garantie que la parole du gouvernement, et le bon état de nos finances². La loi du 20 juin 1871, article 5 et le traité du 3 juillet, décidèrent que le remboursement commencerait le 1^{er} janvier 1872, et se poursuivrait au

1. Cf., *supra.*, p. 52.

2. Il fut fait cependant un instant une spécialisation de recettes. La Banque fut nantie en janvier 1871 des forêts de la liste civile, mais la France ne fut pas longtemps à cette extrémité, et, en juillet 1871, lorsque les avances demandées furent totalisées, la Banque accepta comme suffisante garantie l'engagement d'un remboursement annuel gagé par la masse indistincte des ressources de notre budget. De même, actuellement « la Banque croit avec raison qu'il est de son intérêt de ne pas réclamer une garantie directe de l'Etat. » (Lettre du ministre des finances au gouverneur de la Banque, Bordeaux, 18 septembre 1914.)

moyen d'annuités successives d'au moins 200 millions, jusqu'à complète libération.

La Banque a le plus grand intérêt, cela est évident, à rentrer au plus tôt dans les avances qu'elle a consenties. On pourrait croire que l'intérêt de l'État est exactement inverse, et qu'au lendemain d'une guerre, bien des déboursés sont plus urgents à faire que celui-là. Il n'en est rien ; les plus savants financiers sont d'accord pour démontrer que les intérêts de l'État et ceux de la Banque sont solidaires, et l'on ne saurait trop insister sur ce point : « Le plus grand péril pour nos finances, « ce serait qu'on put s'accoutumer au cours forcé du « billet de banque. On y trouverait l'avantage apparent « de ne pas rembourser sa dette. Il lui serait commode « [au Trésor] de ne payer à la Banque de France qu'un « intérêt réduit de 1 p. 100, au lieu de contracter des « emprunts dont il devrait servir l'intérêt et assurer « l'amortissement. Ce serait, pour les budgets, un allè- « gement d'autant plus appréciable que nous aurons, « après la guerre, de grandes difficultés pour rétablir « l'équilibre de nos budgets. Mais rien ne serait à la « longue plus funeste, comme le prouve l'expérience des « pays qui n'ont pas eu le courage, ou qui n'ont pas eu « la force, de restituer aux banques les sommes qui leur « ont été empruntées. Ce danger était apparu, au lende- « main de la guerre, à M. Thiers. Aussi une de ses pre- « mières préoccupations a été de fixer des termes de « remboursement de la dette envers la Banque. »¹

C'est un mois après le traité de paix, qu'en 1871 on arrête les dates et le mode du remboursement. En 1914, c'est dès le 21 septembre qu'on pose le principe. « L'État

1. Exposé des motifs du projet de loi sur les douzièmes provisoires, lu par M. Ribot à la commission du budget, le 18 décembre 1914.

« s'engage à rembourser dans le plus court délai possible les avances faites à l'État par la Banque, soit au moyen des ressources ordinaires du budget, soit sur les premiers emprunts, soit sur les autres ressources dont il pourra disposer. »¹

En 1871, la date des premiers remboursements étant prochaine, la Banque s'est contentée d'une simple promesse. En 1914, vu l'ampleur du concours consenti à l'État, elle aurait désiré qu'on inscrivit dans ce premier traité, intervenu après un mois et demi seulement de guerre, une date de remboursement. C'était bien difficile; l'incertitude où l'on était de l'avenir a empêché de lui donner satisfaction, mais une combinaison nouvelle, ingénieuse, a été imaginée par laquelle le gouvernement se contraint lui-même à se libérer dès que possible : « Pour donner à cet engagement moral une force plus grande, nous avons cru qu'il était sage de constituer dès à présent un premier fonds d'amortissement de notre dette envers la Banque, en portant à 3 p. 100 après l'année qui suivra la fin des hostilités, l'intérêt annuel à payer à la Banque. Ce surplus d'intérêt... ne doit pas profiter aux actionnaires et servir à augmenter leurs dividendes; il doit aller à un fonds de réserve qui aura pour objet de commencer l'amortissement de notre dette, mesure de prévoyance au profit de la Banque de France, et surtout au profit de nous-mêmes, parce qu'elle nous obligera à des sacrifices que nous aurions peut-être la faiblesse d'ajourner². »

En 1874, 400 millions étaient déjà remboursés. A ce moment Léon Say intervint fréquemment à la

1. Convention du 21 septembre 1914, signée à Bordeaux, art. 3.

2. Exposé des motifs cité.

tribune, à ce sujet, et, si nous lisons les auteurs financiers qui étudient cette période, nous rencontrons chez certains, des paroles de blâme à l'égard de celui qui insiste pour la réduction, dans le budget, de ce crédit annuel de 200 millions¹. Et, en effet, une pareille intervention peut surprendre, à première vue, venant d'un tel financier, alors que la nécessité du remboursement, est si urgente. La pensée de Léon Say n'est pas celle qu'on lui prête, et pour la connaître il convient d'entrer dans quelques précisions.

A maintes reprises il dit et répète : « Il faut à mon avis, rembourser le plus tôt possible ce qui est dû à la Banque². » — « Ce qui est absolument indispensable, c'est de rembourser à la Banque de France, très régulièrement ce qu'on doit lui rembourser, c'est-à-dire cette somme de 200 millions qu'on a pris l'obligation de lui verser chaque année. Vous voyez bien, messieurs que, lorsque, de ce côté (la droite), on m'adressait le reproche que je voulais violer le contrat, on avait tort; non ce n'est pas mon opinion; j'ai toujours défendu la nécessité du remboursement à la Banque et je crois plus que jamais qu'il faut maintenir... le crédit de 200 millions³. » Il ne peut donc y avoir d'équivoque sur ce point.

II

Mais ceci posé, une question différente surgit, souvent confondue avec la première : est-il nécessaire

1. Cf. Cucheval Clarigny. *Finances de la France de 1870 à 1894*.

2. Discours sur le budget de 1874. Assemblée nationale, 24 décembre 1873. *Finances de la France*, t. I, p. 155.

3. Discours à l'Assemblée nationale, 7 février 1874. *Finances de la France*, t. I, p. 196.

d'inscrire au budget un crédit égal à l'annuité qu'on rembourse, de faire supporter ce paiement par les ressources ordinaires, c'est-à-dire par l'impôt? Reportons-nous au contrat passé avec la Banque : « Le contrat
« ne porte que le remboursement à la Banque. Il ne
« porte pas qu'il sera fait de telle ou telle façon. Ce
« que nous avons dit, c'est que nous payerions 200 millions pendant cinq ans à la Banque, mais nous ne
« nous sommes engagés, vis-à-vis de personne, à trouver les 200 millions dans une nature de recettes
« plutôt que dans une autre... Tout en payant ces
« 200 millions, nous pouvons les échelonner, comme
« dépenses budgétaires, sur sept années. Où serait la
« violation du contrat, et où serait même l'irrégularité
« de la comptabilité¹ ? »

Les 200 millions étaient alors prélevés chaque année sur les impôts nouveaux ; il était impossible de faire autrement, et le moment eût été mal choisi pour emprunter. Au bout de deux ans, on pouvait se demander si un amortissement aussi considérable ne causait pas une certaine gêne au Trésor. Il y a en toute chose, même la meilleure du monde, une question de mesure. On se trouvait entre deux alternatives aboutissant au même résultat : tarder à consolider le crédit, en remboursant la Banque par petites annuités, risquer de l'ébranler, en allant trop vite, par un surcroît d'impôts. Léon Say cherchait la juste solution intermédiaire, dans un moyen de trésorerie.

Le péril était né de ce que l'on avait inscrit au Budget une trop grosse annuité. Dans quel but Thiers avait-il voulu un amortissement si énergique ? En

1. Discours à l'Assemblée nationale, 7 février 1874. *Finances de la France*, t. I, p. 197.

réalité ce n'avait pas été dans le seul intérêt de la Banque. La pensée qui le guidait, et l'Assemblée partagea sa manière de voir, était qu'une fois la Banque remboursée, le fardeau des nouvelles impositions courageusement supporté au début, deviendrait moins lourd par l'habitude, la prospérité revenue. A ce moment, on se garderait de supprimer le crédit de 200 millions devenu libre; il serait consacré à l'amortissement de la dette perpétuelle. L'intention réelle de Thiers était, en somme, d'amorcer, à travers le remboursement à la Banque, un système d'amortissement régulier de la dette perpétuelle.

En réalité, il est advenu ce qui arrive toujours en pareille matière : on n'amortit plus, dès qu'on n'a plus l'intention d'amortir; il est impossible, par quelque artifice, si ingénieux soit-il, de lier dans l'avenir les volontés d'un Parlement. « Ce ne sont pas les emprunts à la
« Banque qui peuvent être blâmés dans la politique de
« Thiers, c'est le mode d'extinction de cette dette qui
« mérite d'être repris comme une des rares impru-
« dences commises sous l'Assemblée nationale : 200 mil-
« lions demandés à l'impôt, quand il avait à fournir
« plus de 500 millions pour faire face aux intérêts des
« charges de la guerre. Que Thiers ne s'est-il souvenu
« d'un autre gouvernement qu'il avait servi, celui de
« 1830, qui employa la dotation de l'amortissement
« créée par la Restauration à un tout autre usage qu'à
« l'extinction de la dette ! ¹ »

III

Les intentions réelles de Léon Say précisées, exami-

1. Amagat. *Emprunts et impôts de la rançon de 1871*, p. 132.

nous maintenant ce que devinrent les diverses combinaisons qu'il proposa pour atteindre son but.

Etant ministre, dans les premiers mois de 1873, il imagina de ne faire contribuer le budget aux remboursements annuels que jusqu'à concurrence de 167 millions. Les trente-trois autres seraient pris sur la somme due aux Compagnies de chemin de fer, qui ne se seraient pas opposées à ce qu'on différât le remboursement de leurs annuités. Sur ces entrefaites, Léon Say quitta le portefeuille des finances, le 24 mai 1873, avant que l'Assemblée eût été appelée à se prononcer.

Son successeur, M. Magne, n'accepta pas de reprendre en son nom cette combinaison. Léon Say la présenta à nouveau devant la Commission du budget de 1874 dont il venait d'être élu membre; il fit remarquer, une fois de plus, que bien des difficultés disparaîtraient si on pouvait rembourser les 1.130 millions restant dus à cette date à la Banque, sans prélever chaque année 200 millions sur les recettes. Cédant aux instances du ministre, la Commission repoussa le projet. Bien plus, sur le rapport de M. Caillaux, elle émit l'avis qu'il convenait de payer sans délai aux Compagnies, conformément au plan Magne, les annuités promises.

Léon Say ne se tint pas pour battu, chercha autre chose, et trouva un deuxième moyen qu'il proposa directement à l'Assemblée Nationale, dans sa séance du 24 décembre 1873 : c'était de n'inscrire au budget qu'un crédit annuel de 150 millions, et de demander les 50 autres millions au public, par une émission d'obligations du Trésor, bons spéciaux de liquidation, portant intérêt et payables à échéance fixe en 1879. « Ces 50 millions de ressources extraordinaires ne constitueront pas un emprunt dont vous seriez grevés bien long-

« temps, car votre budget sera bientôt libre, puisque
« votre dette envers la Banque sera promptement
« acquittée. Vous chargeriez vos budgets deux ans de
« plus, l'affaire durerait sept ans au lieu de cinq, voilà
« tout¹ ». Sinon, il fallait voter encore des surtaxes nouvelles, sur l'alcool, comme le voulait la Commission, ou sur les lettres de change et sur les transports à petite vitesse, selon le système proposé par le gouvernement. M. Chênelong combattit l'amendement. Une émission de bons de liquidation, portant intérêt, cela revenait, en somme, à faire supporter par la dette, déjà trop considérable, ce qui devait à son avis rester à la charge de l'impôt. Léon Say précisa sa pensée et maintint que 150 millions constituaient une charge assez lourde pour être portée par l'impôt, « il vaut mieux, » disait-il encore avec clairvoyance, se contenter d'un « amortissement suffisant, sans être trop élevé, parce « qu'alors on peut le maintenir, que chercher à établir « un amortissement exagéré auquel un jour ou l'autre « on ne pourrait faire face. » L'Assemblée ne fut pas appelée à voter sur cet amendement, la clôture ayant été prononcée.

IV

Cependant la situation de la Banque s'améliorait chaque jour, la circulation était descendue de 3 milliards à 2.500 millions, tandis que l'encaisse métallique passait de 730 millions à 1.200 millions ; le papier circulait au pair avec l'or, et le change était revenu à des limites normales. Le papier sur Londres, par exemple,

1. Discours sur le budget général de 1874. *Finances de la France*, t. 1, p. 158.

baissait de 25 fr. 60 à 25 fr. 48. L'opinion de l'Assemblée s'orientait vers la possibilité non plus d'un moyen de trésorerie, qui tout en respectant le contrat aurait ménagé cependant l'impôt, mais, ce qui était plus grave, vers une réduction du montant des annuités. M. Boscher disait notamment à l'Assemblée, en juillet 1874 : « ... Qu'il importe un retard de 50 millions dans le remboursement des avances à l'Etat. Une seule considération est essentielle, c'est le cours des changes. L'important, c'est que le change nous soit favorable, et pour qu'il en soit ainsi, il faut que la prospérité des affaires ramène chez nous le numéraire ; voilà ce qui fait affluer l'or à la Banque. Pour atteindre ce but, il faut que le commerce et l'industrie, au lieu d'être gênés par des impôts excessifs, conservent ou recouvrent leur liberté d'action, par l'allègement des charges publiques. » Dans ce discours, on voit déjà poindre la grande question des dégrèvements. L'Assemblée fut de l'avis de M. Boscher, et, dans sa séance du 20 juillet 1874, invita M. Magne à négocier avec la Banque un projet de réduction des annuités.

Celui-ci, plutôt que de coopérer à une mesure qu'il avait toujours combattue, préféra donner sa démission. Son successeur, M. Mathieu-Bodet, déférant au vœu de la Chambre, entreprit des pourparlers. Mais, à son tour, la Banque refusa nettement, déclarant qu'une réduction lui paraissait aussi préjudiciable au crédit de l'Etat que dangereuse pour son propre crédit. La question allait encore en rester là, lorsque le conseil de régence, désireux de venir en aide au Trésor, proposa de mettre à sa disposition, sous forme d'avance, une somme de 80 millions, remboursable après les 1.530 millions restant dus, et dont la moitié serait réalisée en 1875. Cette

proposition acceptée devint le traité du 4 août 1874. Le projet de loi approuvant cette convention, inséra ces avances à titre de ressource extraordinaire au budget de 1875, et le remboursement de 200 millions fut maintenu. Procédé bien étrange, ou tout au moins bien inattendu, puisqu'il revenait à emprunter au créancier une partie des sommes destinées à rembourser l'ancienne dette.

Léon Say revint au pouvoir le 10 mars 1875. Il avait toujours été partisan de rembourser la Banque dans le plus bref délai, et la convention du 4 août précédent avait pour résultat de retarder la date finale, puis qu'après l'ancienne dette de 1.530 millions, la nouvelle, de 80 millions viendrait à échéance. Sur ses instances, un second traité fut conclu le 6 mai 1874, d'après lequel le gouvernement s'engageait à rembourser la dette totale dans les délais primitifs. Pour cela, les échéances étaient ainsi remaniées : pour les 80 millions il fut décidé que 50 millions seraient payés dès 1877, et le solde dans les années 1878 et 1879, en deux versements de 15 millions. Quant à la dette principale, le gouvernement se réserva la faculté de ne rembourser en 1876 que 110 millions, à charge de reporter le surplus des 200 millions à 1877. Le reliquat serait versé en 1878 et 1879 à raison de 135 millions par an. La convention fut approuvée par la Chambre, le 5 août, sur rapport de Léon Say (*Journal officiel*, 5 août 1875)¹.

Enfin Léon Say, dans l'exposé des motifs du budget de 1876, proposa des moyens de trésorerie tendant à égaliser les échéances. L'exercice 1877 ayant été surchargé dans la convention, par rapport à celui de 1876, il fut décidé qu'on inscrirait un crédit de 150 millions

1. Cf. Texte de la convention aux pièces annexes.

(au lieu de 110), au budget de 1876, ce qui ramenait à 300 millions le remboursement à opérer en 1877. Les deux dernières années supporteraient 150 millions chacune.

V

Les échéances ainsi fixées et le terme entrevu définitivement pour 1879, Léon Say inséra dans ce même projet de budget, un article 25 qui passa dans la loi de finances du 3 août. Cet article portait : « Lorsque les
« avances faites à l'Etat par la Banque de France en
« vertu des lois des 20 juillet 1871 et 5 août 1874,
« auront été réduites à 300 millions de francs, l'article 2
« de la loi du 12 août 1870, sera et demeurera abrogé,
« et les billets de la Banque seront remboursables en
« espèces, à présentation. »

Pourquoi décider ainsi, deux ans à l'avance, l'abolition du cours forcé, alors qu'en ces questions de circulation monétaire, l'imprévu tient une si large place ? Léon Say ne faisait que suivre, en cela, l'exemple fourni par l'Angleterre en 1817 et par les Etats-Unis en 1875, et donnait de sa conduite cette raison : que toutes précautions étant par ailleurs prises, il est préférable de laisser au commerce et aux transactions le temps de changer leur circulation de papier en circulation métallique.

« Décider deux années à l'avance la reprise des
« paiements en espèces, c'est déterminer pour deux
« années, le principe supérieur de la politique finan-
« cière qu'on entend suivre. On proclame par là qu'on
« fera tout ce qui est nécessaire à la reprise des paie-
« ments en espèces, et qu'on ne fera rien de ce qui est

« contraire. Faire le nécessaire, c'est réduire la dette de
« l'Etat envers la Banque de France; ne rien faire de
« contraire, c'est renoncer à l'augmenter... Comme le
« danger du cours forcé est d'offrir aux affaires des
« facilités dangereuses, on est exposé à maintenir un
« taux d'escompte trop haut, pour ne pas déprécier
« l'argent de la circulation; d'autres fois, au contraire,
« on l'abaisse outre mesure, en cédant à des pressions
« extérieures. Il faut avoir proclamé qu'on veut sortir
« du cours forcé, pour avoir le droit et le pouvoir d'agir
« comme s'il n'existait pas¹. »

Le rendement des impôts en 1875 dépassa les prévisions les plus optimistes, et non seulement on n'eut pas recours aux 40 millions disponibles (traité du 4 août 1874), mais le remboursement atteignit 270 millions au cours de cette année, soit 70 millions de plus qu'il n'était prévu.

En 1876, les mêmes excédents budgétaires permirent de verser encore 217 millions en capital, et 4.295.000 francs en intérêts; il se trouva qu'à la fin de 1876, on était en avance de 112 millions, qui furent reportés à l'exercice suivant. A la fin de 1877, la dette du Trésor se trouvant réduite à 300 millions, le cours forcé fut aboli, conformément à l'article 25 de la loi de finances de 1876. En 1878, les remboursements atteignirent 235 millions, soit 85 millions d'anticipation sur 1879.

Enfin le 14 mars 1879, le solde de l'opération soit 64.700.000 francs en capital et 161.750 francs d'intérêts furent versés à la Banque. La libération complète du Trésor s'achevait neuf mois et demi avant l'expiration du terme convenu².

1. Rapport sur le budget général de 1876. *Finances de la France*, t. I, p. 459.

2. La Banque ne se considéra pas cependant comme entièrement

Tels furent les nombreux épisodes du remboursement, en somme rapidement et bien effectué, de la dette contractée par l'Etat à l'égard de la Banque. Mais peut-on véritablement dire que le vœu de Thiers a été réalisé, que cette libération s'est faite par la voie de l'amortissement. L'impôt, il est vrai, formait la ressource du crédit inscrit chaque année au budget, mais il ne faut pas perdre de vue que d'autres dettes aussi importantes ont été contractées dans le même temps. Substitution d'un créancier à un autre, dira-t-on, mais substitution très profitable : le créancier qu'on avait, c'était la circulation monétaire du pays, à laquelle on avait emprunté

remboursée ; elle réclamait en outre de l'Etat restitution de la somme que, sous la pression de la violence, elle avait dû avancer à la Commune. Il y eut contestation et procès, et nous devons, pour que cette étude soit complète, retracer brièvement cet épisode, dans lequel Léon Say intervint pour faire prévaloir une solution équitable. La somme contestée s'élevait à 7.293.383 francs. Le ministre des finances répondit à la réclamation que son prédécesseur de 1871 n'avait pu, sans le concours du législateur, obliger l'Etat, que si la Banque, par ses concessions en même temps que par sa ferme attitude, avait sauvé la fortune publique, elle avait aussi sauvé la sienne propre, que par suite elle devait garder à sa charge une part de ses avances.

La Banque porta le différend devant le Conseil d'Etat, qui, « considérant que si les ministres ont qualité, comme représentants de l'Etat, « pour contracter les engagements ou pour reconnaître les créances « relatives aux services publics placés dans leur département respectif, « dans le cas où il n'est pas autrement disposé par une loi, il ne leur « appartient aucunement d'engager les finances de l'Etat pour accorder « des dédommagements n'ayant leur cause dans aucune obligation « préexistante du Trésor ... » rejeta la demande de la Banque (*Conseil d'Etat*, 8 mai 1877, Lebon, p. 472.)

Il fallait en référer aux Chambres ; un projet de convention fut rédigé entre la Banque et Léon Say, alors ministre des finances, aux termes de laquelle l'Etat prenait à sa charge la moitié de la somme, tandis que la Banque était autorisée à emprunter l'autre moitié sur le capital en addition du fonds social, créé par l'article 8 de la loi du 9 juin 1857. Ce projet était équitable ; cependant, malgré l'insistance de Léon Say, qui le défendit avec chaleur devant la Chambre, il fut repoussé.

jusqu'à 1 milliard et demi ; le nouveau créancier, c'était le capitaliste, qui trouvait dans les opérations du Trésor l'emploi de ses disponibilités. L'Etat perdait à ce changement une différence d'intérêt, mais cette différence se trouvait amplement compensée par la solidité que la circulation acquérait à nouveau.

Au lendemain d'une guerre, au milieu de tant de déboursés urgents à faire, on peut hésiter à inscrire d'abord celui-ci au budget. C'est le mérite des financiers de 1873 de l'avoir fait, et celui des financiers de 1914-1915 d'en avoir, par avance et solennellement, reconnu la nécessité.

CHAPITRE VI

CONVERSION DE L'EMPRUNT MORGAN

I. Préparation de la loi du 31 mai 1875. — II. Comment s'est opérée la conversion.

I

Nous avons eu l'occasion de parler de l'emprunt Morgan à propos du *Rapport*, présenté par Léon Say à l'Assemblée Nationale, sur les opérations de trésorerie, et les ressources extraordinaires employées en 1870-1871 : émissions de bons du Trésor, avances de la Banque de France, négociation à Londres d'un emprunt de 250 millions¹.

Ce fut un avantage appréciable pour le gouvernement de Tours de réussir à traiter avec la maison Morgan, mais un avantage relativement cher payé. Les 500.000 obligations de 500 francs, remboursables au pair en 34 ans, par voie de tirage au sort, rapportaient un intérêt annuel de 6 p. 100. Mais les frais d'émission, les commissions et courtages ne laissèrent entrer dans les caisses du Trésor qu'un capital net de 208.899.770 francs, ce qui portait le taux de placement à 7 et demi p. 100 environ². En présence de ces conditions onéreuses, le

1. Cf. supra, p. 53.

2. M. Mathieu Bodet donne un chiffre encore supérieur. Selon lui, le produit net de l'emprunt a été de 202.024.770, c'est-à-dire à 404 francs par obligation. 30 francs d'arrérages représentent un intérêt de 7,42 p. 100 du produit net; avec la prime de 96 francs par obligation l'emprunt ressort à 8 p. 100.

gouvernement français s'était réservé, par une clause spéciale, la faculté de rembourser à toute époque les dites obligations, au pair, 6 mois après notification au prêteur, insérée au *Journal officiel*.

Le crédit devînt rapidement prospère après la paix ; les obligations, suivant le mouvement général de hausse, dépassèrent de bonne heure le cours de 500 francs. Depuis 1862 aucune conversion n'avait pu être faite ; celle-là devenait possible. Dès le 18 mai 1875, une loi autorisa le ministre des finances à opérer le remboursement des obligations à partir du premier octobre de la même année.

Léon Say, succédant à M. Mathieu-Bodet, était ministre depuis le 14 mars ; il remaniait le budget en préparation. Dans son rapport du 8 janvier 1875, son prédécesseur avait proposé de créer 93 millions de ressources nouvelles. Léon Say présenta, le 11 mai, un nouveau projet dans lequel les dépenses étaient augmentées de 34 millions et demi, tandis que le crédit affecté au remboursement de la Banque était réduit de 200 à 150 millions, ainsi que nous l'avons exposé. Il suffisait donc de trouver 60 millions de ressources nouvelles. Léon Say eut alors l'ingénieuse idée de lier ces deux opérations dissemblables : la préparation du budget et la conversion de l'emprunt, et de trouver dans cette conversion un bénéfice immédiat qui serait affecté à combler le déficit dans le projet de budget. Le budget des recettes de cette époque manquait totalement d'élasticité ; créer 60 millions de taxes nouvelles, il n'y fallait pas songer, émettre un emprunt alors que les relations diplomatiques étaient des plus tendues avec l'Allemagne, des raisons de politique financière s'y opposaient. D'un autre côté il ne voulait pas d'une conversion pure et simple. « Malgré

« l'avantage immédiat et certain d'une économie, il nous
« a semblé que le remplacement... d'une dette amortis-
« sable dans un délai relativement court par une dette
« perpétuelle, présentait un inconvénient sérieux, que
« ce procédé faisait trop facilement bon marché de
« l'avenir ¹. » Le mode d'amortissement assez particu-
lier de ces obligations permettait du reste d'hésiter entre
plusieurs manières de conversion ; ils s'opérait au moyen
d'un fond cumulatif : la somme de 17.300.000 francs,
représentant la charge annuelle de l'emprunt, compre-
nait 15 millions (intérêts à 6 p. 100 du capital no-
minal) et 2.300.000 francs destinés à l'amortissement.
Cette somme s'augmentait, chaque année, de la partie
des 15 millions devenue disponible par suite du rem-
boursement des obligations sorties aux tirages. Pour
convertir, on aurait pu abaisser l'intérêt des obliga-
tions de 6 à 5 p. 100 par exemple, le capital à amortir
serait resté de 250 millions, mais l'annuité aurait été
réduite d'un sixième, ou, si les 17.300.000 avaient été
maintenus au budget, l'amortissement eut été plus ra-
pide. Ni l'un ni l'autre de ces projets ne procurait au
Trésor la disponibilité immédiate dont Léon Say avait
besoin.

On avait proposé également (propositions de
Soubeyran et Leroy-Beaulieu) de créer pour 12.118.150
francs de rente 5 p. 100 au pair, somme suffisante
pour éteindre le capital restant dû ; l'économie
annuelle aurait été, en ce cas, de 5.661.645 francs —
ou bien d'émettre un chiffre de rente 3 p. 100 repré-
sentant l'intérêt et l'amortissement du montant de
l'emprunt, c'est-à-dire de maintenir au budget le

1. Exposé des motifs du projet de loi relatif au remboursement de
l'emprunt Morgan. *Finances de la France*, t. I, p. 447.

même crédit en procurant immédiatement au Trésor une ressource en capital considérable¹. — Mais ces deux derniers procédés étaient de ceux qui, selon le mot de Léon Say, « faisaient trop facilement bon marché de l'avenir ».

L'exposé des motifs qu'il présentait à l'Assemblée, plaçait la combinaison imaginée par lui, à égale distance de ces deux groupes de moyens possibles : « Nous avons été amenés à chercher la solution du « problème, dans une opération qui maintiendrait le « caractère de dette amortissable à la nouvelle dette « contractée par le Trésor, en évitant ainsi d'aggraver « les charges futures, et qui, en même temps, permet- « trait de réaliser une ressource d'une certaine impor- « tance, faisant au présent la part à laquelle il n'a « malheureusement que trop de droit². »

Le projet déposé sur le bureau de l'Assemblée le 11 mai 1875, et adopté par elle, sur le rapport de M. Mathieu-Bodet au nom de la commission du budget de 1875, après une courte discussion, devint la loi du 31 mai 1875³.

II

Aux termes de cette loi, l'État était autorisé à offrir au porteur de chaque obligation de 500 francs rapportant 30 francs, le même revenu en rente 3 p. 100 en échange de son titre. Naturellement, la valeur en capital de 30 francs de rente 3 p. 100 perpétuelle était plus consi-

1. Cf. Mathieu Bodet. *Les Finances françaises de 1870 à 1878*, t. I, p. 312.

2. Exposé des motifs du projet de loi. *Finances de la France*, t. I, p. 447.

3. Cf. Texte de la loi aux Pièces annexes.

dérable que celle de l'obligation échangée. La différence était environ de 124 francs, soulte que le porteur devait payer en argent, en remettant son ancienne obligation. Moyennant cette somme relativement minime, il obtenait un titre de rente perpétuelle, conservait le même revenu qu'auparavant, et, en outre, en vertu d'une clause spéciale de la loi nouvelle, était garanti à l'avenir contre toute réduction de revenu.

On a voulu comparer cette première partie de l'opération, à la conversion de 1862, qui avait laissé de mauvais souvenirs. En réalité, les deux combinaisons étaient très différentes.

Voulant commencer l'unification de notre dette, Fould, en 1862, avait offert aux porteurs de 4 et demi le même revenu en rentes 3 p. 100, les garantissant contre toute réduction d'intérêt ultérieure. Il en résultait une augmentation du capital nominal de 50 p. 100. En compensation, le Trésor recevait une soulte qui, momentanément, l'aidait à faire face à de pressantes difficultés. Cette conversion avait un double défaut ; elle était compliquée, et ruineuse pour le Trésor. Les propriétaires de rente, qui ne comprenaient pas clairement où était leur véritable intérêt, hésitaient ; il fallut mettre en mouvement tout le personnel administratif et financier, traiter avec la Banque, prolonger les délais d'option, faire des démarches jusque dans le clergé, jusqu'auprès des évêques. Et cependant, en fin de compte, bien des rentiers ne se décidèrent pas. Après la conversion, il restait encore 39 millions de rentes 4 et demi p. 100 et 476.192 francs de rente 4 p. 100 ; l'unification était manquée. Elle fut en outre très onéreuse, la soulte ayant été fixée trop bas : le produit net fut de

157.824.252 francs. Mais en échange de ce capital et d'une réduction de 7 millions dans la charge annuelle d'arrérages, l'État se reconnaissait débiteur d'un capital nominal de 1 milliard 600 millions.

L'opération de Léon Say était simple : l'arrêté ministériel du 5 juin 1875 comprenait sept articles, invitant les porteurs qui voulaient échanger leurs titres, à les déposer entre les mains du Trésor, en y joignant 124 fr. par obligation. L'avantage était évident : même intérêt garanti à perpétuité ; calculées aux cours du moment (64 francs), les rentes délivrées valaient 310.224.640 francs, soit 67.861.640 francs de plus que leurs obligations au pair ; en outre, si les finances continuaient à être bien administrées, le 3 p. 100 ne tarderait pas à dépasser ce cours.

Les intérêts du Trésor étaient sauvegardés par le moyen suivant, qui fait l'originalité de la solution admise. Au lieu de créer les rentes 3 p. 100 nécessaires, Léon Say prenait des rentes déjà existantes ; il les empruntait à la Caisse des dépôts et Consignations, ou plus exactement au compte d'emploi des Caisses d'épargne. La Caisse des dépôts administre, sous la garantie de l'État, les fonds des Caisses d'épargne auxquelles elle sert un intérêt, qui était, à cette époque, fixé à 4 p. 100 ¹. Le Trésor puise dans ces fonds ce qui lui est nécessaire en servant à son tour à la Caisse des dépôts, le même intérêt. L'excédent est placé par la Caisse en rentes. Elle avait ainsi, en 1875, en portefeuille, un capital considérable. Léon Say, par sa combinaison, en disposa ².

1. Par la suite, ce taux de 4 p. 100 a dû être abaissé. Depuis une loi du 26 décembre 1892, l'intérêt varie annuellement ; un décret à la fin de chaque année le fixe pour l'année suivante, d'après la moyenne du rendement des placements pendant l'année écoulée.

2. Il sentait tout le danger que présente pour le crédit de l'État

En avait-il le droit ? Tous les auteurs sont d'accord, à le lui reconnaître. « L'Etat pouvait disposer de ces « rentes, quoiqu'elles eussent été payées avec les fonds « des Caisses d'épargne, car il les avait acquises pour « son compte. Le Trésor est, en effet, débiteur des « intérêts et du capital des sommes déposées et il en « est responsable. Les valeurs achetées pour faire « emploi des dépôts lui appartiennent¹. » La Caisse ne peut être considérée comme propriétaire des rentes qu'elle achète ; elle n'agit que pour le compte de l'Etat, dans sa gestion des fonds des Caisses d'épargne.

En 1876, il se trouvait que ces titres constituaient, une rente de 14.541.780 francs, somme sensiblement égale à celle qui était nécessaire pour le service des intérêts des obligations Morgan (15 millions). L'Etat, prenant ces rentes au lieu d'en créer de nouvelles, s'engagea, en échange, à servir à la Caisse une annuité égale à celle qui était inscrite au budget pour l'intérêt et l'amortissement de l'emprunt Morgan, soit 17.300.000 francs. Cette annuité assurerait l'intérêt à 4 p. 100 et l'amortissement, en trente-neuf ans, de la nouvelle dette contractée par le Trésor.

Tout n'était donc pas bénéfice à cette transformation², « la différence entre la période d'amortis-

une pareille masse de titres achetés avec les économies de millions de déposants, titres qu'en cas de crise il faut jeter sur le marché pour rendre leurs capitaux aux épargnants. Depuis, une liberté plus grande, mais à peine suffisante, a été reconnue à la Caisse des dépôts dans le placement des fonds des Caisses d'épargne. La loi du 20 juillet 1895 l'a autorisée à employer les fonds des Caisses d'épargne en achats de titres divers : obligations de chemins de fer, emprunts des villes, en même temps qu'en rentes sur l'Etat.

1. Mathieu-Bodet, op. cit., t. I, p. 132.

2. M. Amagat, par des évaluations et des calculs dans le détail desquels nous ne pouvons entrer ici, s'attache à démontrer que l'opéra-

« sement de cette nouvelle dette (39 ans) et la période
« d'amortissement de l'emprunt Morgan (31 ans),
« représenterait la seule aggravation des charges de
« l'avenir. Encore y aurait-il lieu de remarquer que
« dans cette hypothèse, les budgets, à partir de 1875,
« resteraient exonérés d'une charge annuelle de
« 350.000 francs, montant des frais spéciaux au service
« de l'emprunt Morgan¹. »

En résumé, par le moyen de cette opération qu'on appelle à tort conversion de l'emprunt Morgan, puisque, nous venons de le voir, elle est en même temps plus et autre chose qu'une conversion, Léon Say débarrassait le Trésor de la charge d'intérêts ne correspondant plus au loyer normal des capitaux, inaugurait, pour l'avenir, dans notre législation financière, un système d'extinction de la dette publique pratiqué depuis longtemps avec succès en Angleterre, et procurait au budget la disponibilité immédiate dont il avait besoin.

Le produit des soultes fut de 60.106.024 francs somme à laquelle il faut ajouter 6.723.825 francs, bénéfices accessoires de l'opération, réalisés en 1879. Le profit total a donc été de 66.839.849 francs.

tion de Léon Say a coûté trop cher au Trésor. (Cf. *Emprunts et impôts de la rançon de 1871*). En réalité, les charges ont pu être facilement calculées par Léon Say — ce sont les chiffres que nous reproduisons au texte — et par le rapporteur du projet de loi, M. Mathieu-Bodet, qui les confirme dans son ouvrage : *Finances Françaises de 1870 à 1878*, op. cité p. 312.

1. Exposé des motifs cité. *Finances de la France*, t. 1, p. 448.

CHAPITRE VII

LE COMPTE DE LIQUIDATION

- I. Les précédents. — II. Le premier projet de compte. — III. Histoire des deux comptes de liquidation. — IV. Résultats financiers. — V. Faut-il créer des comptes spéciaux de liquidation?

I

Depuis la Révolution, nous avons dû faire face à bien des liquidations, en France. La première fut aussi la plus importante, la grande liquidation de l'Ancien Régime, commencée par l'Assemblée Constituante, et que Cambon s'efforça de contenir en créant le Grand Livre. L'arriéré de la Révolution fut à son tour liquidé par le Directoire, par la loi du 24 frimaire an VI qui réduisit des deux tiers les inscriptions au Grand Livre. La troisième est formée par les consolidations effectuées par Napoléon, l'une obligatoire, celle de la loi du 30 Ventôse an IX qui s'applique à l'arriéré du Directoire, l'autre facultative, celle de la loi de finances du 20 mars 1813, qui éteint l'arriéré du Consulat et de l'Empire avant ses malheurs. 1815 a coûté 2 milliards 400 millions aux finances françaises¹; les trois quarts furent inscrits au Grand Livre, le reste, supporté par l'impôt. La liquidation fut pénible et longue, une crise ébranla le marché en 1818; c'est l'époque des interventions de Corvetto à la Bourse. Pour plus de clarté dans les

1. Evaluation du comte Roy à la Chambre des Pairs, 1833.

comptes, on les sépara des écritures ordinaires : le budget de 1816 fut composé de deux budgets, compris cependant dans la même loi, un budget ordinaire et un budget extraordinaire intitulé « budget des charges « extraordinaires résultant des traités et conventions du « 20 novembre 1815, et des recettes extraordinaires destinées à les acquitter ». Il dura jusqu'en 1819. S'il eût fait l'objet d'une loi de finances, distincte, il apparaîtrait comme le prototype du compte de liquidation, créé après 1870-1871 pour réparer les malheurs de la guerre.

II

Le 15 mars 1872, le gouvernement présenta un projet de loi portant ouverture d'un compte spécial destiné à constituer une sorte de budget de liquidation. Dans ce compte devaient figurer les dépenses extraordinaires et urgentes du ministère de la Guerre¹, les frais d'alimentation de l'armée étrangère et la réparation des dommages créés par la guerre, principalement à notre matériel militaire².

Il ne s'agissait pas d'inscrire au passif de ce compte toutes les charges résultant de la guerre, et par exemple d'y porter la rançon des 5 milliards; encore moins, d'entreprendre des travaux publics sur ressources extraordinaires. Il avait pour but unique, dans l'esprit

1. Le compte de la liquidation *n'a pas compris les dépenses de guerre*, la date de sa création suffit à l'indiquer. Ces dépenses de guerre ont figuré au budget *ordinaire* de 1870 et de 1871, comme pour la guerre de Crimée ou celle d'Italie.

2. On peut même faire remonter plus haut l'origine du compte, la placer dans la loi du 6 septembre 1871 sur les dédommagements accordés au 34 départements envahis et aux 13.830 communes.

de ses créateurs, la reconstitution rapide et surtout discrète de notre matériel militaire, et de tout ce qui intéressait notre force défensive; compte spécial ajouté au budget, il ne connaissait pas les exercices et ses ressources se reportaient d'année en année.

Plus tard d'autres dépenses viendront s'ajouter aux premières; on verra s'y incorporer successivement les frais de reconstruction et d'appropriation des monuments incendiés pendant la Commune, le paiement des indemnités accordées aux victimes de l'insurrection, le remboursement à certains départements de dépenses faites en 1870 pour la mobilisation de la Garde Nationale, etc., il prendra la forme d'un budget, deviendra annuel et se règlera par exercices; plus tard, un nouveau compte succédera même au premier sous le nom de deuxième compte de liquidation. Si donc on veut porter un jugement sur le contenu de ce compte, ou si, se plaçant sur le terrain des principes, on veut déterminer son caractère à côté du budget ordinaire, il faut avoir soin, tout d'abord, de préciser quelle époque du compte on envisage, en prenant garde qu'au cours des années, sa constitution primitive s'est complètement modifiée.

Et par exemple, doit-on le classer parmi les budgets extraordinaires? Au début, le fait de n'être pas annuel, de n'être pas destiné à se reproduire, de ne pas être astreint aux limitations des exercices, ne lui laisse aucun caractère budgétaire. Dans son discours sur le budget de 1874, Léon Say s'est montré très affirmatif sur ce point : « Une opération semblable a été imaginée
« par la loi du 1^{er} août 1868, à l'occasion d'un emprunt
« spécial de 429 millions; il y avait à cette époque un
« budget ordinaire et un budget extraordinaire et

« néanmoins on a cru prudent, au point de vue du
 « contrôle, d'ouvrir un compte spécial de l'emprunt de
 « 429 millions dont on voulait suivre l'emploi. Ce que
 « nous avons fait est exactement la même chose : nous
 « avons voulu suivre l'emploi de l'emprunt. S'il s'était
 « agi d'un emprunt à faire, tout le monde aurait reconnu
 « la régularité de cette opération ; seulement il s'agis-
 « sait d'un emprunt déjà fait, d'un emprunt réalisé
 « antérieurement, et voilà ce qui, sans doute, a jeté de
 « l'obscurité sur l'affaire... C'est l'emploi d'une somme
 « fixée à l'avance, dont on rendra compte annuellement.
 « Cela est bien différent des budgets extraordinaires
 « qui, s'ils étaient considérés comme des budgets
 « annuels, seraient une sorte d'invitation à créer tous
 « les ans, pour doter ces budgets extraordinaires, des
 « ressources d'emprunt ou quelque chose du même
 « genre. ¹ »

Cette comparaison est-elle concluante ? Ce qui est

1. M. Stourm est moins affirmatif : « Les comptes de liquida-
 « tion eux-mêmes ne semblent pas avoir eu ce caractère [de budgets
 « extraordinaires] ou du moins ils forment une exception qu'on peut
 « s'abstenir de classer. » (*Le Budget* première édition p. 215). Dans un
 article de la *Revue de science et de législation financière*. (*Histoire du prin-
 cipe de l'unité budgétaire depuis 1870 — 1906*, p. 622, M. Jèze écrit « ce
 « compte n'est en somme qu'un budget extraordinaire, et Léon Say après
 « l'avoir nié au moment de sa création, en convient plus tard. » Ce pas-
 sage, auquel fait allusion M. Jèze est probablement le suivant : (Cham-
 bre, 27 juillet 1882.) « Le premier compte de liquidation n'était autre
 « chose qu'un budget sur ressources extraordinaires, et je crois que le
 « budget que je vous présente aujourd'hui ne diffère pas beaucoup, au
 « point de vue de la forme et des principes de la comptabilité publique,
 « du budget extraordinaire que nous avions alors. » Ces deux citations,
 celle de 1873 et celle de 1882 ne sont pas absolument contradictoires.
 Elles montrent que le compte de la liquidation qui devait être dans
 l'esprit de ses créateurs et particulièrement dans celui de Thiers, le
 défenseur de la clarté et de l'unité budgétaire, un compte spécial essen-
 tiellement temporaire, ne fut pas long à perdre ce caractère.

certain, c'est qu'il emprunta vite aux budgets extraordinaires leurs défauts : il s'étendit coûteusement, dura, et fut renouvelé.

A vrai dire, un motif politique bien plus que financier avait inspiré à Thiers cette création. Une publicité donnée à des dépenses de ce genre, au lendemain de la défaite, pouvait éveiller la curiosité malveillante, faire naître des susceptibilités, des incidents. Mieux valait agir sans trop de lumière. L'Assemblée se rendit à ces raisons péremptoires, envisageant au surplus cette dérogation aux principes comme essentiellement passagère, et bien décidée à y renoncer dès que les dépenses urgentes seraient faites.

« Il est toujours surprenant de voir des hommes
« comme M. Thiers et comme les membres importants
« de l'Assemblée nationale, s'engager dans de telles
« illusions ! Sans doute, l'exception à la règle de
« l'unité des budgets, trouve ici plus d'excuse qu'en
« aucune autre circonstance. Mais supposer que cette
« exception, une fois introduite dans le mécanisme
« financier, y serait passagère, supposer que ce compte
« ouvert serait bientôt clos, voilà ce que des hommes
« expérimentés auraient pu sagement considérer
« comme une hypothèse irréalisable ¹. »

III

L'histoire des destinées assez mouvementées du compte de liquidation est actuellement d'autant mieux de saison qu'une nouvelle liquidation très lourde se prépare, et que les occasions ne manqueront pas de rompre l'unité budgétaire retrouvée. Nous la retraçons

1. Stourm. *Le Budget*, première édition, p. 214.

brièvement, et nous donnerons ensuite quelques indications numériques, sur ce qu'ils ont dépensé.

Le premier projet de loi, présenté à l'Assemblée le 15 mars 1872, ajoutait ce compte aux services spéciaux du Trésor. Les ressources nécessaires (environ 535 millions) devaient être prises sur : l'aliénation des rentes de la Caisse d'amortissement ¹, un reliquat disponible sur les frais de l'emprunt de 2 milliards, la vente de terrains domaniaux, et pour solde, les excédents éventuels du budget ou les ressources de la dette flottante. Le contrôle, dans ce projet, était prévu d'une manière tout à fait insuffisante; la commission du budget demanda des garanties efficaces pour empêcher qu'on inscrivit à ce compte des dépenses qui devraient normalement figurer au budget ordinaire, ou qu'on détournât de leur destination des crédits accordés pour la liquidation des charges de la guerre; elle voulut enfin, que les ressources, à l'aide desquelles on ferait face aux dépenses, fussent exactement déterminées.

Un nouveau projet fut déposé par le gouvernement, en ce sens, le 20 mars 1873, et fit l'objet d'un rapport conforme ². Cet apport ne vint pas en discussion, et avant que le compte put être arrêté par l'Assemblée, de nouveaux crédits furent votés. A la fin de juillet, le total des crédits ouverts atteignait 370.675.845 francs.

Jusqu'à ce moment, le compte n'avait rien d'annuel. Amené à se prononcer sur cette question, Léon Say, membre de la commission du budget, disait, dans

1. C'est ordinairement à ces fins imprévues — bien étrangères à l'amortissement — que servaient les fonds de ces Caisses dites d'amortissement, auxquelles on a sagement renoncé.

2. Rapport Gouin déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, séance du 1^{er} avril 1873.

son discours sur le budget de 1874 : « Faut-il changer
« la nature de ce compte de liquidation et le convertir
« en un compte annuel. Nous ne l'avons pas cru. Cela
« ne veut pas dire qu'il n'y ait pas lieu de passer des
« écritures très régulières tous les ans, pour les crédits
« ouverts et pour les dépenses faites; mais le principe
« même du compte, l'ouverture de ce compte dans les
« écritures du Trésor est un fait de comptabilité abso-
« lument régulier ¹. »

M. Magne, ministre des finances ne partageait pas cette manière de voir. Il dressa pour 1874 un budget particulier du compte de liquidation, se balançant à 173 millions, avec faculté de report à l'exercice suivant des crédits non employés à la clôture de l'exercice. Excellente modification pour faciliter le contrôle de l'Assemblée, mais qui avait pour conséquence directe de faire de ce compte exceptionnel quelque chose de régulier, de normal, et par suite de renouvelable. Un projet de loi fut déposé par M. Magne le 5 novembre 1873, et donna lieu à la première discussion du compte devant l'Assemblée ². Il devint la loi du 23 mars 1874.

Cette loi fixa les dépenses à 773 millions. Celles-ci devaient être inscrites dans un tableau annexé indiquant un maximum que les crédits ne pourraient pas dépasser; un deuxième tableau indiquait les voies et moyens. Les portions de crédits et les ressources sans emploi à la clôture de l'exercice pouvaient être reportés à l'exercice suivant. Les ministres compétents étaient tenus de rendre compte dans un délai de trois mois pour les années 1872 et 1873, chapitre par chapitre, de l'emploi des crédits

1. Discours à l'Assemblée nationale (24 décembre 1873) *Finances de la France*, t. I, p. 141.

2. Rapport Gouin, 4 février 1874, n° 2198.

alloués par les lois antérieures. La justification de l'emploi de ceux qui seraient accordés par les lois subséquentes, serait faite dans les trois premiers mois des années suivantes.

Cette loi organisait donc non seulement l'annalité des comptes mais leur publicité.

La réalisation de l'actif du compte à ce moment, produisit une somme de 943 millions, bien supérieure à celle prévue. Les dépenses se seraient maintenues au-dessous de ce chiffre, si les 523 millions attribués au ministère de la Guerre avaient pu suffire. Mais la commission de l'Assemblée Nationale chargée de l'examen des marchés contractés pendant la guerre, après avoir constaté l'état du matériel militaire, évaluait les dépenses de réfection et de reconstruction à 1.370 millions¹. Il fallait en outre ajouter les dépenses de la marine qui venaient d'être mises à la charge du compte.

En présence de ce vaste programme d'armement, les dangers politiques signalés par Thiers ne tardèrent pas à se manifester ; il était impossible d'indiquer chapitre par chapitre le détail et le montant des améliorations réalisées dans l'état de la défense. Les lois des 5 juillet et 4 décembre 1873 autorisèrent le ministre de la guerre à réunir en un seul total les plus grosses dépenses ; il fut dispensé en outre de l'obligation de rendre compte de l'emploi des crédits dans les trois premiers mois de chaque année : les garanties imposées par la loi du 23 mars 1874 furent remplacées par le contrôle permanent d'une commission extra-parlementaire, instituée dans le but spécial de suivre l'application de tous les

1. Cf. Rapport Riant, 4 avril 1873. Le ministre de la guerre, de son côté, sur l'avis des spécialistes les plus compétents, majorait ce chiffre et le portait à 1.800 millions.

crédits accordés au ministre de la guerre, au titre du compte de liquidation¹. Ce mode de contrôle fut, lui-même, encore modifié par la loi du 23 août 1876, l'obligation de rendre compte de l'emploi des crédits dans les trois mois de la clôture de l'exercice, rétablie. La spécialité des crédits ne réapparut qu'en 1877 (loi du 5 juillet)² mais le premier compte était clos, et nous avions un deuxième compte déjà depuis longtemps.

Ce fut dans la séance du 30 novembre 1875 que l'Assemblée se décida à ouvrir une « deuxième partie du compte ». La première partie s'étendait du 6 septembre 1871 au 1^{er} décembre 1875, et comprenait les crédits ouverts à la guerre, à la marine, à l'intérieur, aux finances et aux travaux publics. La deuxième devait être beaucoup plus restreinte et s'appliquer exclusivement cette fois aux dépenses nécessitées par l'achèvement et la mise au point de notre matériel militaire et naval. Pour faire face aux dépenses, le ministre des finances fut autorisé à émettre des obligations remboursables dans un délai de six années. On prévoyait que le crédit annuel de 150 millions consacré à l'extinction de la dette envers la Banque de France, deviendrait sans emploi en 1880; on disposait à l'avance de ce crédit, qui, maintenu au budget une fois disponible,

1. Un décret en date du 18 juin 1875 avait fixé la composition de la commission de la manière suivante : quatre membres de l'Assemblée Nationale, le vice-président du Conseil d'Etat, un conseiller maître à la Cour des Comptes, le directeur général de la comptabilité publique et le directeur du contrôle et de la comptabilité au ministère de la guerre. Ce décret fut rendu et les trois lois subséquentes votées pendant le deuxième passage de Léon Say au ministère des finances.

2. La commission extra parlementaire de contrôle a fonctionné jusqu'en août 1878.

servirait au remboursement des obligations émises de 1876 à 1878.

Cette deuxième partie s'étendit sur les exercices 1876, 1877 et 1878. A cette date, elle ne disparut pas autrement que le premier compte, elle se transforma comme lui. Le gouvernement avait créé en 1877 une section spéciale des Travaux publics dans le budget. Les deux comptes spéciaux se réunirent en 1879 pour former le « Budget sur ressources extraordinaires. »¹

IV

Le total général des crédits ouverts au 1^{er} décembre 1875 au titre du premier compte de liquidation s'est élevé à 914.675.000 francs². Les recettes réalisées ont atteint 943.366.630 francs. Rectifications faites, le compte s'est soldé par un excédent de recettes de 17.780.952 francs, auquel il faut ajouter la somme de 96.127.159, reportés à l'actif de la deuxième partie du compte.

Pour le deuxième compte, les recettes se sont élevées à 1.165.580.442 francs, total dans lequel les émissions d'obligations à court terme, dont nous venons de parler, s'élèvent à près de 1 milliard. Les paiements effectués ont atteint 1.104.161.086 francs³.

1. Cf. Sur les origines du budget extraordinaire de 1878, infra, chap. IX.

2. Ainsi répartis entre les divers ministères.

Ministère des finances	3.000.000
— de l'intérieur	255.278.000
— de la guerre.	625.100.000
— de la marine.	20.000.000
— des travaux publics	11.300.000

3. Répartis comme suit entre les ministres :

Ministère de la guerre	1.023.213.920 fr. 37
— de la marine	80.947.165 fr. 44

En résumé, première et deuxième parties réunies, le compte de liquidation présente les résultats suivants :

Recettes.	1.955.872.506 fr. 85
Dépenses	1.933.502.565 fr. 28
Soit un excédent de recettes de. . .	22.369.941 fr. 57

sur lesquels 17.780.952 francs, formant excédent de recettes de la première partie du compte de liquidation, ont été attribués au budget ordinaire de 1880 pour parer à la diminution momentanée du rendement des sucres (loi du 15 juillet 1880), et le surplus, soit 4.588.988 francs, excédent de recettes disponible de la deuxième partie a été transporté au budget extraordinaire de l'exercice 1883.

V

Que convient-il de penser du compte de liquidation? Rien de trop élogieux. Il n'y a pas à discuter la question si on se place sur le terrain uniquement politique, si on invoque la nécessité de garder le secret sur l'importance et le mode d'exécution des travaux de reconstitution. Mais alors il faut éviter d'invoquer en même temps un argument d'ordre financier; car on ne peut sortir de ce dilemme : ou bien le secret est gardé, il y a absence de contrôle et l'abus peut se glisser, ou bien le contrôle s'exerce au détriment du secret, et l'on ne voit aucun avantage à rompre l'unité budgétaire.

Tantôt on a voulu surtout le secret ou surtout le contrôle : de là ces va-et-vient que nous avons relatés dans la législation.

Nous ignorons si le secret fut bien gardé. Ce qui est certain, c'est que ce compte comme tous les comptes

spéciaux, coûta fort cher, si on se base sur les chiffres que nous avons donnés, plus cher encore si on le considère comme ayant été la voie ouverte par laquelle le budget extraordinaire s'est réinstallé dans nos finances.

Léon Say a eu peu d'influence sur son évolution, et, tout en s'opposant vainement à sa transformation en compte annuel, transformation qui avait pour premier résultat de risquer de le rendre durable, il ne l'a ni loué ni condamné. Plus catégorique, nous pensons que si l'État est obligé de recourir à des procédés extraordinaires pour se procurer des ressources, cela n'entraîne en aucune façon la création d'un budget extraordinaire, qu'il aurait mieux valu, au point de vue financier, ne pas le créer, encore moins le laisser durer, surtout lui permettre de se reproduire, et, qu'en conséquence, la tentative, le cas échéant, n'a pas à être renouvelée.

CHAPITRE VIII

PRINCIPES FINANCIERS MIS EN ŒUVRE PENDANT CETTE PÉRIODE

Léon Say disciple de Thiers. — Les caractéristiques de Léon Say
ministre des finances.

I

La clôture du deuxième compte de liquidation termine également la série des mesures extraordinaires si heureusement combinées pour effacer les suites de nos désastres. Moins de dix ans avaient suffi. Mais ce grand effort s'était traduit fortement dans la structure de nos finances. La conquête nous avait enlevé 1.597.000 habitants, un revenu budgétaire de 78.943.000 francs et la seule indemnité de guerre, et ses annexes, avait fait émigrer de France, en métaux et en valeurs de premier ordre, pour plus de 6 milliards de francs, c'est-à-dire à peu près le montant de trois de nos budgets ordinaires d'alors. De cette épreuve, la Dette sortit considérablement augmentée, notre système d'impôt dut se plier aux exigences des budgets qui, eux-mêmes encombrés de nombreuses dépenses anormales, furent obligés de se soumettre, plus strictement encore, aux bonnes règles financières pour retrouver l'équilibre.

Dans ce triple domaine du budget, des impôts, du crédit public, quels furent le rôle et l'attitude de Léon

Say, principal ministre des finances de l'époque ? La deuxième partie de cet ouvrage va maintenant l'étudier.

Mais déjà ne pouvons-nous pas pressentir un peu cette attitude, déduire quelles méthodes seront préférées, de la connaissance plus intime que nous avons, dès à présent, du financier et d'une partie de son œuvre ?

Si Thiers et ses collaborateurs ont réussi dans cette grande entreprise, ne peut-on pas dire d'abord : c'est parce que dès la première heure, ils n'ont pas désespéré, qu'ils n'ont pas un instant songé à la banqueroute ? Thiers a émis les plus grands emprunts, tout en déclarant toutes nos dettes payables, fixant la date de paiement des dettes temporaires et amorçant pour les autres un énergique amortissement. A cette loyauté dans les engagements, il a su joindre une grande circonspection. Plus de 600 millions d'impôts nouveaux ont été votés par l'Assemblée, mais aucune « nouveauté » financière n'a été essayée : le temps n'était pas aux expériences ; il s'est contenté de faire seulement de la fiscalité et a recueilli en définitive plus de succès et plus de gloire par ces moyens terre-à-terre que par d'ingénieuses originalités. Il a su enfin rencontrer des aides et des continuateurs de son œuvre de réparation à peine entreprise.

Léon Say, pour ne parler ici que de lui, avait pour lui la compétence. Il n'était entré dans la vie politique qu'à quarante-quatre ans, après une jeunesse laborieuse et plus de vingt années passées dans les affaires ; ce stage lui avait été des plus profitables : il vaut mieux pour un ministre des finances, connaître moins les mille détours du labyrinthe parlementaire et davantage

la pratique des finances privées, car les finances publiques ne sont pas à l'antipode des finances privées, et l'on passe au contraire insensiblement des unes aux autres. Ce n'est certes pas en pensant à lui qu'on pourrait répéter le mot bien connu : « il n'y a rien de tel que d'être ministre pour apprendre les affaires. » Ministre pendant plus de six ans, il ne fut jamais l'hôte que de cette « grande maison des finances » où il se sentait « chez lui » et entouré de l'estime de tous.

A la pratique il joignait la connaissance historique des problèmes qui se posaient. Turgot, Mollien, Louis, étaient pour lui des intimes, en la compagnie desquels il aimait à s'absorber ¹, à qui il demandait souvent conseil ; et l'histoire financière de nos voisins, chez qui il se plaisait à faire de rapides voyages d'études, lui était également familière ². Quoi d'étonnant que ce soit à sa porte que pendant les jours d'embarras ou de crise, on ait, longtemps, frappé.

N'attendez pas cependant de Léon Say, pour les problèmes insolubles, une solution « quand même », qu'on adopte en désespoir de cause, et risquant le tout pour le tout. Dans ses « Portraits de financiers » que Léon Say eut appréciés, M. Liesse distingue les financiers qu'on pourrait appeler d'aventures, jamais à court ni d'invention, ni d'audace, tel le munitionnaire Ouvrard, que Napoléon détestait, tout en lui deman-

1. Cf. Les papiers de Turgot. (Compte rendu à l'Académie des sciences morales et politiques, 1888). — Les interventions du Trésor à la Bourse depuis 100 ans (Mollien, Convetto...) *Annales des Sciences politiques*, 1886, etc.

2. Traduction de Goschen *Théorie des changes étrangers*. — Cobden, 1 vol. 1892. — *Dix jours dans la Haute Italie* 1 vol. 1883. — *Solutions démocratiques de la question des impôts*, 2 vol. 1886.

dant les centaines de millions nécessaires à la guerre d'Espagne ou à la campagne de France¹, des financiers de race et de tradition, sachant la valeur des principes, la rigueur des lois économiques, et qu'on ne leur commande qu'en leur obéissant. Léon Say était du nombre de ces derniers. Son aïeul J.-B. Say écrivait un jour, en 1827 à son frère Louis. « Depuis trente-huit ans
« j'étudie l'Economie politique... depuis ce temps,
« chaque fois que je me suis trouvé une opinion diffé-
« rente de celle des auteurs d'un grand jugement, *j'ai*
« *frémi de me tromper*; j'ai remis mes essais sur le
« métier, et j'ai presque toujours trouvé que j'avais
« tort... » Cette scrupuleuse prudence, qui était aussi la vertu dominante de Thiers, caractérise l'administration financière de ces dix années que nous étudions. La France a dû à cette sage politique son rapide relèvement. On entend trop souvent exalter ces qualités d'improvisation qui forment, paraît-il, le meilleur du génie français. Le génie n'est-il donc plus pour nous
« une longue patience » ? Et cette particularité de notre tempérament, doit-elle recevoir tant d'éloges, de nous avoir conduit aux catastrophes — ou tout près ?

Nous aurons esquissé les grands traits de ce caractère en ajoutant qu'à la compétence, à la prudence, Léon Say joignait l'amour de la vérité. Il a eu ce double courage de se la dire à lui-même, et de la dire à son pays. Il l'aimait pour lui, puisque, jusqu'au bout, il a conformé sa conduite, en dépit de son intérêt évident, à la défense de ce qu'il croyait être vrai. Il l'aimait chez les autres, pensant avec raison que sa connaissance est la plus grande force d'un peuple libre; il en faisait

1. Cf. les curieux « Mémoires de G. J. Ouvrard sur sa vie et ses opérations financières » (1826).

un jour ce magnifique éloge. « Ce que j'ai appris de
« lui [de Thiers], ce dont je me souviendrai toujours,
« c'est que le premier devoir d'un ministre des finances
« est la sincérité; ce que je vous dois c'est de dire la
« vérité. Je dois la vérité au pays et je la lui dirai tou-
« jours, quand même elle pourrait déplaire.

« ... Vous ne serez pas étonnés si je ne puis conte-
« nir mon émotion en évoquant le souvenir de ce
« grand maître et en rappelant les leçons de sincérité
« qu'il m'a données, auxquelles je serai toujours fidèle.
« Vous savez que là-bas, sur les hauteurs du Père-
« Lachaise, on élève un tombeau à M. Thiers, et que
« sur ce tombeau on grave cette épitaphe :

« *Veritatem coluit, patriam dilexit.*

« ... Il faut que nous suivions son exemple et que
« nous sachions faire le bien de notre pays en lui disant
« la vérité... »

1. Chambre 26-27 juillet 1882. *Fin. de la Fr. t. II*, p. 623.

Saines traditions qui se continuent, pour notre salut, à l'heure actuelle, et M. Ribot a pu affirmer aux applaudissements de la Chambre et du pays tout entier : « Nous ne faisons pas une œuvre de génie...
« mais nous avons poussé la probité financière jusqu'aux extrêmes
« limites... Nous avons le droit de déclarer notre fierté légitime et de
« dire à nos adversaires « Comparez, messieurs... Votre œuvre n'est
« pas une œuvre française parce que ce n'est pas une œuvre de probité
« de sincérité et de clarté. » Chambre 18 mars 1915.

DEUXIÈME PARTIE

LE RETOUR A UNE PROSPÉRITÉ DURABLE

(Budget. — Impôts. — Crédit public.)

CHAPITRE IX

QUELQUES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

I. La base politique du budget. — II. Les diverses bases possibles. — III. Qualités nécessaires à un budget : l'économie. — IV. L'unité budgétaire, les budgets extraordinaires. — V. L'annalité ; le budget préalable ; la personnalité comptable.

I

La confection d'un budget consiste, avant tout, en la recherche de l'équilibre. Mais tout budget qui se présente en équilibre n'en est pas pour cela un bon budget. La science financière enseigne à quelles nécessités il convient de se soumettre et quels expédients il faut éviter ; principes généraux, sur lesquels l'accord est fait, d'économie, d'unité, de clarté... Toutefois dans l'application de ces vérités reconnues, et à cause de leur généralité même, les résultats sont bien divers, soit que chacun interprète les principes à sa façon, soit que les circonstances paraissent, bien à tort certainement,

devoir faire admettre quelques dérogations momentanées.

Quelle a été l'attitude de Léon Say à l'égard de ces sortes d'axiomes, dans quelle mesure les a-t-il admis dans la préparation de ses différents budgets ? Examiner maintenant cette question, est-ce bien débiter par le commencement ? Expliquons nous.

Antérieurement à ces principes que tout budget doit respecter, Léon Say distingue une notion fondamentale, sur laquelle on devrait toujours se prononcer, avant tout travail de préparation, et qui malheureusement reste souvent dans l'ombre. Il l'appelle, d'un nom qui demande à être précisé « la base du budget. » Pour quel motif, un budget satisfaisant, respectueux des exigences de la technique financière, construit par tel cabinet, ne peut il être accepté, *mutatis mutandis*, en changeant les évaluations seulement, par tel cabinet d'une époque différente, pourquoi surtout ne devrait-il pas pouvoir l'être ? C'est parce que tout budget doit être, avant tout, l'expression d'une idée politique nettement exprimée. « Quand un budget n'est pas l'expression « d'une politique, il constitue pour moi la série de budgets d'expédients ¹. » C'est tout dire. Une telle base fait-elle défaut, toutes les qualités scientifiques de ce budget ne le rehabilitent pas : il n'y avait pas d'idée politique, le ministère incertain sur une majorité douteuse, hésite, et pour une année encore, un budget d'attente laissera le pays en suspens et sans solution des problèmes peut-être vitaux ; ou bien, et ce sera plus grave encore, cette idée, personnelle au cabinet, était dissimulée, et, plus tard, le budget voté, de graves dissentiments ne manqueront pas de se produire.

1. Chambre, 27 octobre 1890. *Fin. de la Fr.* t. III, p. 503.

Les interventions de Léon Say dans la discussion des projets budgétaires ne se comptent pas. Parfois il intervient pour des détails seulement, pour des combinaisons qu'il critique ou propose, mais jamais un budget n'a été voté, pendant tout le cours de sa vie parlementaire, sans qu'il n'ait mis en lumière la « base » de chacun, soit qu'il la fasse sienne ou qu'il la repousse. Ce souci se comprend encore mieux à une époque de notre histoire où de graves divergences politiques naissaient à chaque instant, à propos de questions financières, de prérogatives mal déterminées, dans des Chambres issues d'une constitution nouvelle.

Logiquement, on gagnerait donc à s'entendre sur l'idée politique à inscrire en tête du budget, avant tout travail. Ce n'est pas ainsi que les choses se passent. « Je « n'ai pas encore assisté dans les bureaux des commis- « sions à une discussion générale qui put faire connaître « l'opinion de la majorité sur la base politique possible « du budget. Et d'ailleurs, si cette discussion générale « pouvait avoir lieu dans des bureaux, dans les bureaux « dont font partie les ministres, il serait impossible « qu'elle put s'engager dans ceux dont ils ne font pas « partie ¹. » Il faudrait une discussion générale préalable devant la Chambre.

Un pays voisin présente quelque chose d'analogue. En Angleterre, le ministre des finances fait un exposé, la Chambre discute, et si la majorité n'approuve pas ses déclarations, il démissionne. Cet exposé est à proprement parler le budget anglais ; la Chambre le discute

1. Chambre, 27 octobre 1890. *Fin. de la Fr.* t. III, p. 504. Il est cependant toujours possible à une commission de prier le ministre qu'elle veut entendre de venir devant elle.

comme si elle était une grande commission. En France au contraire, il y a une commission spéciale du budget ; l'idée de Léon Say ne consiste pas à modifier le caractère du budget français, à porter atteinte aux attributions de cette commission, mais aboutit simplement à ce que les commissaires soient nommés *après* cette discussion de principe. C'est une pure question de méthode.

Ayant exposé sa manière de voir dans la discussion générale du budget de 1891, Léon Say fut suivi par certains de ses collègues appartenant à des groupes divers de la Chambre. Une proposition de loi déposée sur leur initiative vint en discussion le 17 février 1891 ¹. Il est intéressant de rappeler par quels arguments le cabinet crut devoir la combattre. M. Rouvier, ministre des finances fit valoir qu'une discussion dans ces conditions n'abrègerait rien car elle finirait souvent par une crise ministérielle. L'observation était-elle bien concluante ? Le budget d'un ministre des finances est souvent remanié de fond en comble par la Chambre et renvoyé à la commission, sans amener pour cela nécessairement la chute du ministère, et, s'il doit tomber, ne vaut-il pas mieux pour le pays, ne pas attendre que la discussion de son budget soit aux trois quarts achevée ? M. de Freycinet ² crut devoir intervenir et soutint qu'il était difficile de délimiter exactement ce que Léon Say entendait par « base politique » et il émit la crainte de voir les orateurs se laisser entraîner à des incursions dans divers chapitres, et, par là ouvrir de longues discussions prématurées. Ce dernier argument n'infirmit en rien le bien fondé de la proposition. Cependant l'inconvénient qu'il signalait pouvait se produire. La Cham-

1. Sa proposition fut signée notamment par MM. Charles Roux, Peytral Aynard, Millerand, Lockroy, C. Pelletan, d'Aillières, d'Arenberg, etc...

2. Ministre de la Guerre, président du Conseil.

bre, du moins, fut de cet avis et la proposition fut repoussée.

II

Tout budget devant avoir une idée politique nettement exprimée, à quelle Léon Say donne-t-il la préférence? Il y a selon lui, quantité de budgets possibles, mais qui tous peuvent se ramener à quatre types.

Le budget d'opposition. — Il peut être facile à construire mais la possibilité de le voter se présente bien rarement. « Je ne crois pas qu'une opposition, par suite de son absence de responsabilité puisse apporter un budget de principes, susceptible d'être mis en application¹. » L'opposition présente des amendements, des modifications partielles au budget du gouvernement, et s'abstient le plus souvent d'en créer un de toutes pièces.

Le budget américain. — Dont l'équilibre est établi au moyen de droits de douane excessifs et qui constitue par là une richesse de trésorerie considérable. Ce n'est pas à un tel budget « de protection » qu'un ami de la liberté donnera la préférence. Pour avoir vu le budget des Etats-Unis se régler par des excédents considérables, il ne s'en suit pas qu'en appliquant des mesures identiques, en élevant des barrières de douane, on obtiendra en France le même résultat. Que font en effet les Etats-Unis quand ils adoptent un rigoureux système de protection : « ils appliquent purement et simplement le libre échange sur un immense continent¹. » Il ne faut pas comparer les Etats-Unis avec un des états

1. Chambre, 27 octobre 1890. *Fin de la Fr.* t. III, p. 501, 507, 509.

occidentaux de l'Ancien monde, mais par exemple avec l'Europe entière. Puis, tout système protecteur, si ingénieux qu'il soit, trouve Léon Say comme adversaire, persuadé que toute augmentation dans les tarifs douaniers a pour conséquence une majoration corrélative des impôts de consommation, impôts déjà bien lourds au lendemain de la guerre, auxquels on risque ainsi d'enlever le peu d'élasticité qui leur reste. « Plus de classes privilégiées, la Révolution est faite, elle n'est plus à faire¹. »

Le budget radical. — Léon Say se sépare encore bien vite de ses partisans, leur conception est trop différente en ce qui concerne la source même du budget : l'impôt. Nous reviendrons en détail sur cette divergence si tranchée²; indiquons-la d'un mot. L'impôt dans le « budget radical » a pour but d'agir sur la distribution des richesses « de corriger ce qu'il peut y avoir d'injuste dans les lois naturelles qui régissent l'humanité » ; quand l'impôt atteint ce but, il doit être considéré comme un bien. Pour Léon Say, l'impôt est toujours un mal, un mal nécessaire; il faut toucher avec prudence à ce système si complexe, et ce n'est pas par un bouleversement complet, par une répartition différente des charges qu'on donnera une plus grande perfection au budget.

Le budget républicain tout court, ou budget républicain libéral. — C'est celui que Léon Say préfère et voici comme il le comprend : « celui qui s'équilibre au moyen de l'impôt, qui dépense le plus justement possible les sommes mises à sa disposition dans l'intérêt de l'Etat, c'est-à-dire de tout le monde, et demande au pays d'avoir courageusement la main à

1. Chambre, 27 octobre 1890.

2. Cf. infra, chap. XII.

« la poche pour fournir au Trésor les ressources nécessaires. Il peut, comme tous les autres, être un budget de progrès, il est seulement un budget de progrès déterminés¹. »

III

Le projet de budget, nettement établi sur sa base politique, devra pour satisfaire aux lois de la science financière, s'inspirer de principes que chacun entend à sa façon et dont Léon Say fixe la portée.

L'économie. — Personne n'avouerait qu'il a construit son budget sur des intentions de prodigalité. Est-ce là un principe, n'est-ce pas plutôt un devoir ? Il faut s'entendre. Ce qui est un principe c'est « d'organiser les services sur de telles bases qu'ils aient besoin de moins d'argent², » règle d'ordre intérieur, de bonne gestion des finances publiques.

Quant au devoir d'économie, il ne consiste pas à moins dépenser mais à dépenser mieux ; il y aurait toute une statistique à faire des fausses économies ; elles se ramènent toutes à cette formule : effacer des crédits qui, pour le bon fonctionnement du service, devront réapparaître sous forme de crédits supplémentaires ou autrement. Il faut ce qu'il faut : si le total est plus élevé cette année que la précédente, sous ce régime que

1. Chambre, 27 octobre 1890. *Fin de la Fr.*, t. III, p. 516.

Chaque terme de cette déclaration est à retenir. Ces quelques lignes contiennent le résumé de la politique financière de Léon Say, politique prudente, modérée et libérale qu'il n'a jamais abandonnée un instant. La deuxième partie de cet ouvrage n'est que le commentaire détaillé de cette citation.

2. Chambre, 27 octobre 1890. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 525.

sous un autre, ne nous hâtons pas de parler de gaspillage avant tout examen. Combien, plus que toutes les théories, quelques mois de guerre enseignent au contribuable à mieux juger de certaines catégories de dépenses qu'il qualifiait, en temps de paix, d'abusives.

Rappelons-nous aussi le mot de Charles de Rémusat : « les gouvernements nationaux peuvent être économes, « ils ne sont pas économiques », et la différence sur laquelle Léon Say insiste souvent entre les budgets économiques et les budgets à bon marché. « Du moment « qu'on rend au pays les services qu'il veut qu'on lui « rende, il faut que le pays les paye. Et comme notre « démocratie a une tendance à charger l'Etat d'un « grand nombre de fonctions dont l'Etat ne se chargeait pas autrefois, les dépenses des services vont en « croissant¹. »

IV

L'unité. — Le principe d'unité est un principe de clarté². Il ne consiste pas à accumuler dans un seul état, plus ou moins développé, toutes les dépenses et toutes les recettes, mais bien plus à aménager, par une série de divisions appropriées, cette unité d'apparence. Le budget est rempli de comptes spéciaux, particulièrement de comptes de certaines industries, auxquels Léon Say ne souhaite pas une chaude bienvenue. Ils

1. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 526.

2. *Revue des Deux-Mondes*, 15 janvier 1885 (le Budget devant les Chambres). *Fin. de la Fr.*, t. I. Introduction. Le baron Louis disait en 1818 : « il faut que l'administration des finances soit pour ainsi dire « tellement transparente, que chaque contribuable puisse en quelque « sorte la juger comme ses propres affaires et observer la marche de sa « taxe, jusqu'à la destination pour laquelle il l'a payée. »

ne rompent pas forcément l'unité, ils risquent seulement de le faire. En outre, ils apparaissent dans le total général pour leur solde positif ou déficitaire, et cela peut être un danger, non plus uniquement pour le budget, mais aussi pour la prospérité même de ces industries d'Etat — ce qui finalement revient au même. Les frais de l'Administration des tabacs, par exemple, sont additionnés dans les dépenses de l'Etat. Voulant diminuer le total général on a souvent cherché à réduire le coût d'exploitation de cette industrie et dans cette recherche on a substitué, pour le préjudice de tous, l'esprit administratif à l'esprit commercial.

L'unité, respectée par le ministre dans l'établissement de son budget, peut être détruite dans la discussion, quand on sépare le vote des recettes de celui des dépenses, et surtout si on procède au vote des recettes avant celui des dépenses. La loi des contributions directes est votée dès le mois de juillet ou d'août, avant la réunion des conseils généraux. Jusqu'en 1878, le texte de cette loi portait que les contributions directes seraient « perçues » suivant les bases qui ont été établies par les lois spéciales. Léon Say, ministre des finances à cette époque, demanda et obtint qu'au lieu du mot *perçues*, on inscrivit désormais : *établies* de manière que l'autorisation préalable au vote du budget général ne fût donnée que pour l'établissement, et non pour la perception de l'impôt direct. Le Parlement réserve ainsi son droit budgétaire jusqu'après le vote des dépenses. Changement d'un seul mot, petit détail qui a cependant son importance¹.

1. Cf. Sénat, 26 décembre 1884. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 99, et Stourm. *Le Budget*, première édition, p. 385.

L'unité peut être rompue, enfin, par les Chambres qui défont ce que le Gouvernement a construit. Certains pensent en effet que le principal avantage de ce principe est d'enlever à l'arbitraire de l'exécutif tous les petits budgets occultes qu'il pourrait être tenté de soustraire au contrôle parlementaire. Par contre, ce moyen ne serait plus de mise, pour permettre au pays de contrôler à son tour les actes de ses mandataires. Leur ayant fait confiance au début de la législature, il n'aurait plus aucune garantie à prendre contre eux.

Au reste, l'unité n'existe pas en Angleterre, pays de bonnes finances. Le budget anglais se compose, nous l'avons vu, d'un discours, puis du vote successif au cours de l'année de l'état estimatif de certaines catégories de dépenses. C'est là un système bien différent du nôtre, mais on ne saurait tirer de la comparaison aucun argument valable contre le principe en question. Si les choses vont bien dans un système qui ne comporte pas l'unité, en vont-elle mieux pour cela ? Cette étude fragmentaire, successive, des questions qui affectent le budget, ne sont-elles pas une cause d'augmentation de dépenses. Léon Say, adversaire de l'extension des attributions de l'Etat, voyait dans ce système le germe de difficultés budgétaires futures pour l'Angleterre, et les événements ne lui ont pas donné tort.

On pourra, maintenant que nous avons exalté, d'après Léon Say, les vertus du principe unitaire, nous faire observer que lui-même semble, en pratique, en avoir fait peu de cas ? Ne voyons-nous pas, au temps où il est aux affaires, un premier compte de liquidation, puis un deuxième et un budget extraordinaire à partir de 1878.

Nous avons traité la question de l'opportunité de la création d'un compte de liquidation et retracé son histoire¹; examinons comment le budget extraordinaire s'est subrepticement glissé dans le budget pour s'y tailler, au bout de peu de temps, une large place.

Le budget sur ressources extraordinaires n'est pas, à proprement parler, issu directement du compte de liquidation. Ses antécédents immédiats sont les travaux sur ressources extraordinaires du service des travaux publics; ceux-ci figuraient au budget, depuis 1871 dans deux catégories : ordinaire et extraordinaire. En 1876, la deuxième section fut subdivisée en : deuxième section des travaux extraordinaires, et deuxième section *bis*, ou section des travaux extraordinaires sur ressources extraordinaires. Au budget de 1879, cette section se détacha du budget pour devenir le budget sur ressources extraordinaires. Ce dernier est donc une disjonction de la partie des travaux publics extraordinaires que le budget ordinaire se refusait désormais à alimenter.

La loi du 22 décembre 1878 ne décréta pas solennellement son ouverture. On y chercherait vainement un article réglementant cette innovation. Elle se borna simplement à ouvrir dans la loi de finances un nouveau titre sous la rubrique de « Budget des dépenses sur ressources extraordinaires. » Ce n'est enfin que beaucoup plus tard, en 1886, qu'il fit l'objet d'une loi de finances spéciale.

Au dire de ses promoteurs, l'unité ne devait pas être rompue : « les deux budgets n'en devaient faire « qu'un seul ; c'était comme une section nouvelle qui

1. Cf. *supra*, chap. VII, p. 117.

« prenait place dans les tableaux à côté des autres ¹. » A l'instar du deuxième compte de liquidation, il avait sur le budget extraordinaire de 1863, la supériorité de ne pas être voté en dehors de la loi de finances. Mais tandis qu'en 1870, le budget extraordinaire de 1863 avait fini par se fondre dans le budget ordinaire, celui de 1878 suivit une marche inverse, le lien trop faible qui les reliait s'étant brisé. « Lorsque
« deux budgets, l'un ordinaire, l'autre extraordinaire
« voyagent de compagnie, c'est toujours l'extraordi-
« naire qui allège son compagnon. Nous le savions
« bien quand nous avons constitué le budget extraor-
« dinaire, mais nous savions aussi que ces inconvé-
« nients qui se produisent toujours, peuvent être recti-
« fiés de temps à autre. Ces budgets sont comme des
« horloges qu'on remonte tous les huit ou dix jours.
« Il y a lieu de les remonter de temps en temps, de les
« remettre sur pied, de reconstituer sur des bases
« vraies les rapports qui doivent exister entre eux ². » Malheureusement les horloges furent mal réglées. Le budget extraordinaire dut faire face à des dépenses de reconstruction de places fortes, d'arsenaux, que le deuxième compte de liquidation n'avait pas pu terminer, et, de plus supporter l'exécution du plan Freycinet, démesurément agrandi, pour lequel il avait été spécialement séparé du budget.

Quant aux ressources, un budget extraordinaire, à l'inverse de l'autre, ne devrait dépenser qu'autant qu'il

1. Sa création de fait donna lieu cependant à plusieurs discussions. Cf. notamment : exposé des motifs de la loi du 11 juin 1878 (chapitre 7) en février 1878, et en décembre 1878 à l'occasion du budget de 1879. Cf. Stourm. *Le Budget*, première édition, p. 216.

2. Sénat, 19 décembre 1882. *Finances de la France*, t. II, p. 638.

a à recueillir et qu'il se boucle en équilibre; mais le budget de 1879 et des années suivantes fut un budget de dépenses à découvert, alimenté par des émissions de 3 p. 100 amortissables et par des avances considérables de la Dette flottante; celle-ci fut plus tard remboursée par les ressources réalisées et, pour solde, par une consolidation effectuée par Léon Say en 1883¹.

De 1879 à 1886, pendant les sept premières années de son existence, il dépensa au total 3.243.220.000 fr.; dans ce chiffre considérable les frais d'exécution de travaux publics apparaissent pour 2.309.900.000 fr.; il suivit les vicissitudes et dut supporter l'extension démesurée du programme Freycinet². En 1889, on limita ce budget sur ressources extraordinaires aux dépenses de guerre, et la loi du 26 décembre 1890, portant fixation du budget général de 1891, le supprima complètement.

Léon Say, maintes fois, s'est expliqué sur l'opportunité de la création d'un budget extraordinaire, et son opinion est d'autant plus intéressante à rappeler qu'elle s'est modifiée quelque peu au cours des années.

Jamais il n'a condamné *a priori* l'existence de comptes spéciaux en dehors du budget ordinaire. L'unité est un principe relatif qui a pour but supérieur la clarté; or, le budget extraordinaire n'est pas un budget occulte, il est créé souvent, au contraire, pour plus d'ordre, pour mettre à part des dépenses qui n'ont pas le caractère de dépenses courantes, entreprises de travaux publics en particulier, représentant une sorte de placement des capitaux empruntés.

1. Cf. *infra*, chap. 18.

2. Sur le programme Freycinet et sur l'augmentation du plan primitif de 1878. Cf. *infra*, p. 218.

Le budget ordinaire comprend les dépenses nécessaires de la vie courante de l'Etat avec l'impôt pour y faire face. La théorie du budget extraordinaire est fondée, au contraire, sur cette opinion que l'Etat peut et doit employer une partie des capitaux de la nation à un usage productif. Léon Say a contribué à jeter beaucoup de lumière sur cette distinction des dépenses nécessaires avec les dépenses utiles, et dans les polémiques qu'il entamait en 1865 dans les *Débats* contre Haussmann et les embellissements de Paris, on trouve l'expression de cette même théorie qu'il soutiendra plus tard, pendant l'exécution des grands travaux publics.

Les dépenses « utiles », qui doivent profiter aux générations futures, « on les appelle productives bien « qu'elles ne le soient guère. L'Etat est un médiocre « industriel, et, de plus, par une erreur économique « regrettable, il croit de son devoir de produire industriellement à perte, sauf à en répartir par l'impôt la « perte sur les contribuables. » Par là on en vient à faire payer l'industrie d'État par ceux qui n'en profitent pas. Comme, alors, il est toujours temps d'exécuter les améliorations seulement utiles, sur la productivité desquelles on se fait bien souvent illusion, il faut se résoudre à n'entreprendre que celles pour lesquelles on a des ressources disponibles et qu'on puisse employer sans entraver la marche des industries privées : c'est à l'argent qu'il faut penser tout d'abord. « Là est le danger ; « il n'y a d'autre garantie de bonne gestion que la « mesure avec laquelle ceux qui dirigent la fortune de « l'État sauront apprécier la justice d'une opération « qu'on se résout à entreprendre et dont on impose la

« charge à des générations futures sans les consulter. »

En résumé, dans la première opinion de Léon Say, le budget extraordinaire n'est pas condamnable dans son principe, il est seulement dangereux : il rompt l'unité, à moins qu'on ne le subordonne étroitement au budget général — c'est pourquoi son budget extraordinaire de 1878 ne faisait pas l'objet d'une loi de finances distincte ; il porte en lui un germe d'extension qui tend à se développer outre mesure — extension que Léon Say, dès la première discussion du plan Freycinet, ne cessa de combattre.

Quelques années plus tard, les deux dangers s'étaient réalisés. Le lien de subordination trop faible s'était rompu, les dépenses démesurément accrues. Et dès 1885 Léon Say disait : « ... comme il faut absolument « revenir à l'unité on demande avec raison l'abolition « totale du budget extraordinaire. » Cette seconde opinion est la vraie. Le point faible dans les raisonnements des optimistes, comme fut Léon Say, est de toujours croire les hommes meilleurs et plus forts qu'ils ne sont en réalité. Il existe un proverbe que Léon Say aimait à citer : « Pour ne point tomber de cheval, le plus sûr est encore de n'y pas monter. » Que n'a-t-il pas dit, accommodant cette sage parole aux circonstances. « Le meilleur moyen de ne pas tomber dans les fâcheux résultats des budgets extraordinaires est encore de n'en pas créer. » Que ne s'est-il surtout souvenu davantage de ces polémiques ardentes pour la conquête de l'unité budgétaire, où Thiers trouva les commencements de sa gloire, et le Second Empire ceux de son discrédit.

1. Des dépenses productives de l'Etat et des emprunts de la paix, *Journ. des Econ.*, mai 1865.

V

Le budget doit être en outre annuel, préalable, et présenter la personnalité comptable. Ces trois principes ne sont plus sérieusement contestés chez nous. Tout en les appréciant à leur valeur, qui est considérable, Léon Say insiste moins longuement sur chacun d'eux.

Il remarque cependant que le budget préalable paraît à certains un danger : voter le budget par avance, c'est pour le Parlement abdiquer sa volonté. Pour « tenir » le ministère il faut lui faire attendre le budget le plus longtemps possible. Ce raisonnement méconnaît absolument les règles du régime parlementaire. Le ministère a la confiance du Parlement ou ne l'a pas. S'il ne l'a pas, ce n'est pas le budget qu'il faut retarder ou même refuser, c'est un ordre du jour de défiance qu'il faut voter. Supprimer le budget préalable c'est semer le désordre dans les finances, et faire en même temps le jeu des adversaires du pouvoir ministériel.

Mais, en Angleterre, le budget n'est pas préalable ; il n'est communiqué au Parlement que deux mois à peine avant le début de l'année, et à cette dernière date il n'est jamais voté.

La comparaison est impossible, car la notion anglaise du budget et du régime parlementaire lui-même est bien différente de la nôtre. Ce n'est pas là un peuple représenté par deux Chambres, comme chez nous, qui détermine lui-même les impôts qu'il paiera lui-même, mais un peuple représenté dans sa Chambre des Communes par des délégués, qui charge un tiers, le souverain, de gouverner avec l'argent qu'il lui met entre les

maines. Les luttes que les Communes anglaises ont soutenues contre la Couronne, ne pourraient être comparées qu'à celles qu'un Parlement entamerait contre un ministre indépendant de la nation et vivant en dehors d'elle.

Le budget doit être, enfin, constitué comme un être de raison avec ses droits et ses charges auquel doivent être rattachés tous les faits qui le concernent. Il y gagne plus de vie, partant plus de vérité »¹.

Tels sont les bons principes budgétaires. Celui qui les respecte n'en construira pas pour cela, nécessairement, un budget idéal. Il n'existe pas de budget idéal; il y a, pour chaque exercice un budget préférable. Mais tout budget qui sera écarté de ces principes n'aura que faire d'être approprié aux circonstances : il se trouvera, toutes choses égales d'ailleurs, d'autant plus défectueux qu'il les aura moins respectés.

Pour quelles raisons n'est-il pas souvent ce qu'il devrait être, le chapitre suivant essayera de le déterminer et de montrer quelles embûches il doit traverser victorieusement, pendant sa préparation et son vote, pour en sortir à la satisfaction de tous.

1. « En transformant nos affaires en êtres vivants pour suivre leurs « mouvements variés, nous arrivons à les comprendre, parce que nous « avons l'habitude de comprendre la vie. » [*Considérations sur la comptabilité en partie double*, mémoire lu à l'Académie des Sc. mor. et pol. dans sa séance du 19 décembre 1885.] Il ne faut point juger les gens sur leur mine, ni les mémoires à l'Académie sur leur titre parfois austère. Le lecteur avisé qui entreprend la lecture de ce travail d'une trentaine de pages, la poursuit jusqu'au bout sans désespérer et s'y trouve, charmé de tant de vivacité spirituelle, ébloui de cette profusion d'images poétiques qu'il ne s'attendait guère à rencontrer. Petit joyau parmi tant d'autres semblables répandus dans les œuvres de Léon Say et qui en rendent la lecture toujours attrayante et parfois savoureuse.

CHAPITRE X

LA PRÉPARATION DU BUDGET

- I. Préparation du budget des dépenses dans chaque ministère. —
- II. Préparation du budget des recettes ; le système des majorations.
- III. La commission du budget : son rôle dans la préparation du budget.

I

Ce chapitre pourrait être intitulé : comment un budget ne doit-il pas être préparé. Le conflit latent qui existait à l'époque de Léon Say entre le Parlement et les ministres, s'élevait à chaque instant à l'occasion de la préparation matérielle du budget. « Il faut y prendre garde, disait-il, car cet antagonisme, en entamant le pouvoir ministériel, ne tend rien moins qu'à ruiner le système parlementaire. » Parfois ce financier si expert et si optimiste voyait, en politique, l'avenir bien en noir, mais ses critiques et ses craintes méritent d'être rappelées car il fit preuve souvent d'une rare clairvoyance.

La préparation du budget appartient aux ministres et non aux Chambres. « Sous prétexte de contrôler le travail du ministre [des finances] les Chambres ne doivent pas recommencer ce qui a été fait et s'attribuer le rôle même du ministre » ¹, tel est le principe. Mais voici comment en fait les choses se passent.

Les bureaux des ministères établissent leur budget

1. *Les Finances*, p. 16.

provisoire avec beaucoup de conscience. Ce premier projet en main, chaque ministre, pour se conformer à la circulaire qu'il vient de recevoir de son collègue des finances, s'efforce de faire des économies.

Faire des économies, cela consiste souvent à supprimer des crédits que la discussion publique démontrera nécessaires et rétablira, ou que d'autres, supplémentaires, remplaceront en cours d'exercice. Pour diminuer le total apparent, le ministre cherche aussi du côté des ressources et s'il n'y a pas quelque « opération » de possible. Une des plus fréquentes est celle-ci : il faut inscrire cette année, en face de telle dépense, un fort crédit, l'an prochain un beaucoup moindre, et peut-être moins encore, l'année suivante. Le ministre établit alors le total de la dépense pour un certain nombre d'années, et calcule quelle serait la charge moyenne annuelle ; un arrangement est conclu avec la Caisse des dépôts et consignations qui, moyennant le versement par le Trésor de cette annuité régulière moyenne, seule inscrite à l'avenir au budget, se charge de payer, chaque année, le montant réel de la dépense. Opération correcte au point de vue comptable, mais qui, allégeant la première année, charge d'autant les suivantes. En cela, du reste, les ministres ne font qu'imiter le Parlement qui, de plus en plus, s'accoutume à voter des lois dont la charge, faible au début, s'accroît ensuite automatiquement.

Il peut aussi réduire son total en faisant appel à la nouvelle méthode des vacances d'emploi : un bureau de vingt employés, par exemple, ne restera probablement pas au complet pendant tout l'exercice ; il y aura des vacances par décès, des démissions, des mises à la retraite ; le remplaçant ne sera pas nommé de suite :

tant d'économisé sur les crédits de personnel. Pourquoi ne pas escompter alors par avance cette économie?

Il y a encore bien d'autres moyens, accessoires de ceux-ci.

II

Les projets de budgets de chaque ministère viennent tous se réunir sur le bureau du ministre des finances. Sa tâche est lourde ; il doit préparer son propre budget, établir le budget des recettes, et, finalement, construire en équilibre le budget général. Mais il dispose de moyens proportionnés à la complexité de sa tâche. Pour établir son propre budget, il a recours aux mêmes procédés que ses collègues. Pour le budget des recettes et la recherche de l'équilibre, il emploie les divers moyens d'évaluation des recettes.

Il est bien certain que l'équilibre obtenu sur le papier est d'autant plus factice que les recettes ont été évaluées plus arbitrairement. Afin de réduire autant que possible cet arbitraire, on a recours à des procédés mécaniques. Les dépenses ne peuvent donner lieu à l'application d'un moyen de calcul autre que l'évaluation par appréciation directe. Quant aux recettes, les unes, celles dont le montant ne dépend pas ou très peu des conditions économiques, sont évaluées d'après les réalisations probables, en rectifiant, bien entendu, les totaux conformément aux lois, règlements et tarifs nouvellement en vigueur. Pour les autres, de beaucoup les plus importantes, celles qui sont influencées par l'état économique, on utilisait, jusqu'en 1882, la méthode dite de la *pénultième* ou de l'*antépénultième* c'est-à-dire qu'on prenait pour base des calculs, les

résultats de l'année la plus récente connue (soit la dernière écoulée, soit l'avant-dernière) et on les rectifiait pour des raisons précises, sans s'occuper de la prospérité plus ou moins grande de l'année en question.

Justement, au lendemain de la guerre, la prospérité était vite revenue, et des évaluations vieilles de deux années ne correspondaient plus à la vérité. On observait une plus-value considérable dans le rendement des impôts, mais elle n'apparaissait si grande que parce que le terme de comparaison était manifestement trop bas. Et cette méthode se trouvait d'autant plus inexacte que les impôts de consommation venaient de prendre avec l'Assemblée Nationale une très large place. « Continuer à suivre cette règle », disait Léon Say, « c'est ouvrir en quelque sorte aux chapitres de la « dépense un crédit intitulé : « Réserve indéterminée « pour être employée à ce que l'on voudra. » Il faut « revenir à la vérité; la vérité n'est pas dans l'obser- « vation d'une règle ancienne; elle est dans l'observa- « tion d'une règle conforme à la réalité. ¹ »

1. Chambre, 2 mars 1882. Exposé des motifs du budget général de 1883.

Plus récemment, M. Ribot signalait de nouveau, au Sénat (séance du 28 juillet 1913) ces mêmes inconvénients, disant « que l'application « stricte de la pénultième fait à l'heure actuelle apparaître des plus « values énormes qui égarent l'opinion [et lui font croire à l'existence « d'un trésor dans lequel le gouvernement n'a qu'à puiser, » et la commission du budget de 1914 signalait que « les administrations, escomp- « tant des plus values, soumettent au Parlement, dans le budget, des « crédits insuffisants, en laissant aux crédits supplémentaires le soin de « faire face aux besoins réels. » Rien n'est donc changé sur ce point depuis trente ans. La commission du budget approuvait en conséquence la résolution du gouvernement de baser sur les résultats connus de 1913 les prévisions relatives aux produits évalués d'ordinaire d'après la règle de la pénultième. Mais la commission des finances au Sénat a justement remarqué qu'à l'époque où l'Administration prépare le budget,

En conséquence Léon Say, ministre des finances proposait, en 1882, une nouvelle méthode dont il faisait l'application dans son projet de budget de 1883.

Il proclamait tout d'abord, dans son exposé des motifs, la nécessité de se baser sur l'année la plus proche possible, « pour 1883, nous nous modelons sur « 1882. » Mais la même observation vient à l'esprit que formulait la commission des finances de 1913 : « La « difficulté d'application de la méthode nouvelle que « nous allons pratiquer, c'est qu'on ne connaît pas « matériellement les résultats de 1882 qui sont cepen- « dant ceux qu'on recherche pour arriver aux produits « de 1883¹. » Pour les déterminer, on peut, et voilà en quoi consiste la méthode dite « des majorations », se servir des chiffres de l'exercice 1881 (antépénultième), et y ajouter la plus-value normale d'une seule année, calculée sur la moyenne de la plus-value des trois dernières années. Dans l'établissement du budget de 1883, on avait donc ajouté aux recettes connues de 1881 une majoration qui représentait le surplus qui serait proba-

la dernière année connue est précisément la pénultième et dans ces conditions, l'invitation de la commission du budget paraît dénuée d'intérêt. (Cf. *Rapport Aimond*, t. I, p. 97. — Cf. également, *Revue de science et de législation financière*, 1904, p. 263 et même revue 1914 juillet-décembre, p. 494 [préparation du budget de 1914].

1. Chambre, 2 mars 1882. *Finances de la France*, t. II, p. 514. A relever l'analogie frappante de ce système avec celui préconisé par Mollien, dans son projet de bail de la Ferme Générale en 1784. « Chargé en « 1784 de rédiger un projet de bail de cette compagnie, il y introduisit « un système nouveau de prévision du rendement des impôts dans « lequel il tenait compte de l'accroissement normal du produit dans le « passé, pour établir l'approximation des recettes à espérer. Aupara- « vant, l'on faisait des moyennes, qui, niveleuses de ces accroissements « ne permettaient pas de les apprécier et de les considérer comme les « symptômes des ressources probables sur lesquelles on pouvait rai- « sonnablement compter. » Liesse. *Portraits de financiers*, p. 77.

blement encaissé en 1882 et qu'on avait chiffré d'après l'examen des recettes comparatives de 1879, 1880 et 1881. Pour 1884, il fallait de même ajouter aux recettes de 1882 la plus-value moyenne tirée de l'examen des recettes des trois dernières années ¹.

Il y a lieu, seulement, de prendre garde la première fois qu'on applique cette méthode; l'excédent constaté n'y est excédent réel que pour partie: cette évaluation rehausse les chiffres de deux plus-values au lieu d'une. « Le dernier budget, celui de 1882, a pour base les recettes de 1880, tandis que le budget que nous vous présentons pour 1883 a pour base les recettes de 1882. Si on compare les évaluations de l'un et de l'autre budget, on aura la même différence qu'entre les recettes de 1880 et 1882, c'est-à-dire une différence de deux années. Une fois en cours d'application, la méthode nouvelle ne donne, d'un budget sur l'autre, au point de vue de l'augmentation des évaluations, que des résultats semblables à ceux de l'ancienne règle ². » Léon Say crut donc de bonne finance de ne pas employer à des dégrèvements la bonification qui ressortait de l'application de la nouvelle règle; il profita seulement de cette latitude, pour faire absorber par le budget ordinaire des dépenses qui lui incombaient et classées indûment à l'extraordinaire.

On sait quelles furent les destinées de la réforme,

1. Léon Say calculait ses majorations sur la moyenne des trois dernières années, la commission préféra cinq années, et Léon Say y consentit, en faisant seulement cette observation: « Il y a un inconvénient à prendre une moyenne un peu longue, c'est que, d'un exercice à l'autre, il se produit des changements dans les tarifs et dans l'assiette des impôts; la comparaison est souvent difficile. » *Finances de la France*, t. II, p. 597.

2. *Finances de la France*, t. II, p. 515.

issue d'une louable intention. Mise en présence d'excédents considérables, qui se chiffraient, en 1879, par 163 millions, en 1880, par 195 millions, pour atteindre en 1881, 232 millions, la Chambre n'avait pas su résister à la séduction de tant de disponibilités : elle dégreva à outrance et dépensa sans limites. Devant le danger, Léon Say préféra supprimer les plus-values que de les voir gaspiller. Mais, par une coïncidence malheureuse les plus-values s'arrêtèrent au moment du krach de 1882, et surtout à partir de 1883, juste au moment où l'on voulait les escompter. La méthode fut abandonnée en 1885 ¹.

Ne nous exagérions pas du reste l'importance de ces méthodes d'évaluation. « On a cru que les excédents de
« recettes ou les déficits en étaient la conséquence
« fatale. C'est là une erreur... Rien ne peut suppléer
« aux qualités personnelles des préparateurs du budget;
« l'absence de sincérité est la véritable cause des défi-
« cits. Les méthodes peuvent bien en atténuer les effets
« désastreux mais non les faire disparaître complète-
« ment. De nos jours, malgré la règle de la pénultième
« année les exercices se sont soldés très souvent par des
« déficits importants ²⁻³. »

1. Le successeur de Léon Say, M. Tirard, ministre des finances en 1884 disait à ce moment : « Je suis absolument convaincu que si,
« au lieu de faire l'expérience en 1882, on l'eût faite en 1877, 1878 ou
« 1879 elle n'aurait pas donné, dès la première année au moins, des
« mécomptes parce que nous étions en pleine prospérité... l'expé-
« rience eut alors pleinement réussi; c'est son application dans un
« mauvais moment qui a causé son insuccès. » (22 novembre 1884).

2. G. Jèze, *Cours élémentaire de science des finances*, 1909, p. 160.

3. « L'honorable M. Ribot croit qu'on pourrait, en changeant l'époque
« de l'ouverture de l'année financière, arriver à discuter le budget plus
« vite et à le préparer à une époque plus rapprochée de son exécu-
« tion. » (Discours sur le budget de 1883). *Finances de la France*, t. II

Les recettes évaluées le plus correctement possible, les dépenses prévues très strictement, le plus important, pour le ministre des finances, est encore à faire : la recherche de l'équilibre.

Pour y parvenir, il revise d'abord très attentivement les budgets des autres ministères. N'ayant aucune supériorité constitutionnelle sur ses collègues, il ne peut que les enjoindre officieusement à être économes. Mais, plus expert que tous à travers le dédale des chiffres, il profite des « opérations » qui ont échappé aux autres, et utilise en outre des moyens qui lui sont propres. Il classe à nouveau, dans un ordre plus avantageux, les dépenses, à l'ordinaire, à l'extraordinaire, ou dans des comptes spéciaux; il emprunte, à long, à court terme, plus ou moins ouvertement; il convertit. A bout d'expédients, il propose de nouveaux impôts.

L'équilibre ainsi obtenu à grand peine, il doit encore penser à la discussion publique prochaine : ce serait maintenant que tout se tient à peu près, dommage qu'une intervention inattendue vienne, en séance, tout bouleverser. Ici, l'art du ministre habile se manifeste. Il consiste à ne jamais présenter à l'Assemblée un budget parfait, parachevé, mais à laisser au contraire, quelques imperfections locales limitées, un peu de jeu; à s'interdire surtout à soi-même résolument toute proposition trop originale dans le projet de budget. Tel impôt est mauvais, tel autre pourrait mieux convenir dans l'esprit du ministre; s'il établit toutes ses prévisions en ce sens, il se peut qu'à la

p. 593. Cette question qui touche à l'exactitude des évaluations budgétaires, concerne surtout la discussion du budget et nous l'examinerons à cette place. Cf. *infra*, p. 164.

tribune un tiers impôt imprévu obtienne les suffrages, tout est modifié, tout à refaire, et souvent le cabinet en sort ébranlé.

III

Le budget en équilibre, il ne reste plus qu'à le présenter aux Chambres... Non pas encore. Il appartient maintenant aux commissions qui vont l'examiner, c'est-à-dire le reconstruire. « La Commission « se croit un gouvernement, et les rapporteurs sont « ses ministres. ¹ »

On peut retrouver l'origine de cette institution que Léon Say appelle « fâcheuse », à l'Assemblée nationale de 1871. Sorte de Convention ayant tous les pouvoirs, elle avait formé des comités, dont la commission du budget était le plus important ; c'était une manière de cabinet, on y écrivait sur chaque ministère des rapports « conférences très bien conçues pour l'éducation des hommes « politiques nouveaux que l'Empire avait systématiquement éloignés des affaires, et qui n'avaient pas eu l'occasion d'acquérir de l'expérience. » Les comités devenaient la pépinière des futurs ministres. L'Assemblée passa, mais l'institution ne fit que s'épanouir davantage. Les rapports spéciaux devinrent bien vite des monographies à propos du budget, et, à mesure qu'augmentait le nombre et la capacité des candidats ministres, le nombre des rapports passait de 8 en 1871, à 12 en 1877 et à 49 en 1883. Au lieu de faire plus vite le travail en le divisant, on l'étendit sans limites, et, chose plus grave, la commission du budget prenant de plus en plus d'importance, changeait insensiblement le caractère de ses attributions, passant du contrôle à l'action. « Le prési-

1. *Les Finances*, p. 24.

« dent de la commission est devenu, en quelque sorte, le
« premier Lord de la Trésorerie et il a institué pour
« servir sous lui, comme on dit en Angleterre, un
« certain nombre de secrétaires d'Etat ¹. »

Le dernier terme de l'évolution, pour les adversaires du pouvoir ministériel, consisterait à transformer le rapporteur actuel en un rapporteur idéal, dont Léon Say nous trace ce spirituel portrait. « Ce rapporteur idéal serait un
« représentant du peuple en mission ; il n'aurait pas de
« chapeau à plumes ni d'écharpe tricolore parce que les
« panaches sont passés de mode ; mais il aurait le sentiment de la sainteté civile de sa mission. On lui a confié
« un ministère et il doit le prendre sur le fait ; son premier devoir est de poursuivre une enquête et son premier acte est une sorte de descente judiciaire. Le ministre
« le reçoit avec une courtoisie parfaite et lui fait parcourir tous les bureaux : « Nous avons parcouru tous
« les bureaux les uns après les autres, recueillant les explications de l'Administration lui soumettant nos observations », et quand le rapporteur est content, il peut
« ajouter : « j'ai vu des bureaux qui avaient l'air bien tenus, très disciplinés ; j'ai vu des tables derrière lesquelles il y avait des employés. » Quand il n'est pas
« content, il a un mot de blâme bien cruel, car il peut
« ajouter : « Mais je n'ai pas vu les cartons. » Pourquoi
« n'a-t-il pas demandé les cartons et les dossiers ? car il
« serait bien bon pour son instruction qu'il prit une leçon
« de choses et qu'il vit fonctionner une administration vivante. Le directeur ne voudra peut-être pas se défaire de ses dossiers ; il demandera un ordre. Quoi de
« plus simple ? On retournera dans le cabinet du minis-

1. Le budget devant les Chambres. *Revue des deux mondes*, 15 janvier 1885. *Finances de la France*, t. I, p. 28.

« tre, le ministre fera venir le directeur et apaisera ses
 « scrupules, en lui recommandant de « ne pas lui faire
 « d'affaires. » Le fond de la langue administrative aujour-
 « d'hui, c'est : « Ne me faites pas d'affaires. » Ne pas faire
 « d'affaires, c'est tout ouvrir, c'est ne jamais résister,
 « pour tout dire en un mot, c'est tout abandonner. Il faut
 « reconnaître que, dans ces conditions, le rapporteur
 « idéal est bien préparé pour faire son rapport ! Il a
 « parcouru tous les corridors, il est entré dans tous les
 « bureaux, il a ouvert tous les cartons, il a emporté tous
 « les dossiers, il a même arrêté la vie administrative en
 « gardant les pièces dans son portefeuille pendant un
 « certain temps. Il a vu défiler devant lui tout le mi-
 « nistère, par directions, ministre en tête, garçons de
 « bureau en queue ; tout le monde a travaillé pour lui,
 « on lui a écrit des notes, composé des tableaux, son
 « rapport sera plein de faits.

« S'il y avait des rapporteurs réels semblables au
 « rapporteur idéal dont nous avons fait le portrait, c'en
 « serait fait du pouvoir ministériel¹. » Nous n'en sommes
 heureusement pas là. Mais cette tendance très marquée
 des rapporteurs à faire des enquêtes minutieuses, à
 rédiger de gros volumes « bourrés de faits » est dan-
 gereuse, car l'ensemble de ces rapports fournit à la
 commission le moyen de présenter à la Chambre un
 nouveau budget à côté de celui du ministre des fi-
 nances.

Du reste, pour construire son budget, la commission
 n'a, en fin de compte, d'autres lumières que celles du
 ministre, et les mêmes combinaisons reparaissent, à

1. « Le budget devant la Chambre » 1885. *Finances de la France*, t. 1, Introduction, pp. 28 et 29.

cette différence près cependant, que n'ayant pas la responsabilité d'un département ministériel, elle tend à l'économie, malgré tout; dans ce but, elle a imaginé une source d'économies des plus ingénieuses. « La « méthode de *l'escompte des annulations* est une véritable trouvaille, c'est un champ qui n'est pas encore « épuisé, et qui recèle évidemment beaucoup de sur- « prises agréables aux rapporteurs de l'avenir ¹. » Chaque année, au moment où l'on peut se rendre compte de la situation financière de l'exercice écoulé, on constate un excédent des crédits ouverts sur les dépenses réellement faites. Cet excédent tombe en annulation à la clôture de l'exercice. Devant la persistance du résultat, la commission pensa qu'il était possible d'escompter par avance ces annulations, et, par conséquent, de réduire d'autant pour l'avenir les crédits pour les services trop largement dotés. Le résultat est de limiter tout le monde au strict nécessaire; mais il est aussi d'empêcher les économies accidentelles, qu'on s'empresse de faire disparaître afin que rien ne tombe en annulation. En outre, cette méthode part d'une idée fausse : les excédents qui apparaissent en fin d'année ne viennent pas, la plupart du temps, d'une économie réelle; ils figurent dans les comptes simplement parce qu'on n'a pas pu payer toute la dépense engagée avant la fin de l'exercice. Le retard dans le paiement n'est pas une raison de changement dans la dotation du service. Il faudra bien, à la fin, payer intégralement.

Et, en dernière analyse, les annulations de crédits ont une utilité propre; elles sont la ressource des cré-

1. *Finances de la France*, t. I, Introduction. p. 36.

ditions supplémentaires ; les supprimer c'est se condamner à ouvrir plus de crédits supplémentaires encore, et à découvert. Si cette méthode se généralisait, tous les budgets de l'avenir auraient de bien pénibles liquidations.

CHAPITRE XI

LA DISCUSSION DU BUDGET

I. Les douzièmes provisoires. — II. Changement de point de départ de l'année financière. — III. Articles détachés, adjonctions budgétaires, initiative parlementaire en matière de crédits. — IV. Rôle du ministre des finances dans la confection et dans l'exécution du budget.

I

Le projet de budget, examiné par la commission, vient alors en discussion devant les Chambres. Tous ces travaux préliminaires ont pris beaucoup de temps, l'année financière est déjà commencée, il a fallu recourir aux douzièmes provisoires dont les inconvénients ont été maintes fois signalés. Léon Say s'est toujours efforcé de les éviter et y est parvenu. De 1873 à 1878 il n'y a pas eu de douzièmes provisoires; le 16 mai les introduisit dans le budget de 1878, et cet événement ne peut certes pas être imputé au ministre des finances. Léon Say distingue, dans les douzièmes provisoires, ceux qui sont votés obligatoirement, par la force des choses : c'est une irrégularité résultant de ce fait que le budget est resté trop longtemps en commission, irrégularité d'autant plus grande que le mot de douzièmes, depuis que les budgets sont si dépensiers, est un terme mal approprié; il n'y a plus aucune concordance entre le douzième de l'année, le douzième de la recette et le douzième de la dépense; ce que les Chambres accordent en réalité, ce sont des crédits provisoires

pour la dépense de un, deux ou trois mois, et l'autorisation de percevoir les impôts pendant le même temps.

Mais là où l'irrégularité n'est plus excusable, c'est lorsque le vote des douzièmes est volontaire — cela se rencontre parfois — afin de retarder intentionnellement le vote du budget. C'est alors porter atteinte à son caractère préalable, c'est mettre le gouvernement dans les mains de la Chambre. « Par une pente douce, les « douzièmes provisoires pourraient nous conduire à « un système de gouvernement dans lequel la prési- « dence et les ministres deviendraient autant de « rouages inutiles¹. »

II

Le remède souvent proposé consiste dans le changement de point de départ de l'année financière.

Dans son discours sur le budget de 1883, Léon Say, répondant à M. Ribot, partisan de cette modification, ne s'opposait pas formellement à l'adoption d'une mesure de ce genre, mais faisait observer qu'il n'en résulterait pas une grande amélioration, étant donné que notre système d'exercice ne permet pas, quelque soit le point de départ, de calculer sur des données récentes les évaluations budgétaires ; en même temps, il proposait et faisait accepter la nouvelle méthode des majorations.

En 1888, un cabinet Floquet se trouvait aux affaires, remplaçant le ministère Tirard. M. Peytral, ministre des finances, déposa un projet de loi fixant le point de départ de l'année financière au 1^{er} juillet². Le projet

1. « Les douzièmes provisoires » *Revue bleue*, 14 janvier 1888. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 294.

2. Projet Peytral, 24 avril 1888.

fut adopté par la Chambre¹ à cinquante-neuf voix de majorité, et vint en discussion devant le Sénat.

La Commission des finances, après étude, repoussa ce projet et chargea Léon Say de soutenir son opinion devant la Haute Assemblée. Il présenta les arguments suivants².

1° *Un changement de date va rompre l'unité.* — Il n'y a aucune connexité nécessaire entre l'année civile et l'année financière, et l'exemple de la plupart des Etats d'Europe ne peut laisser aucun doute à cet égard ; mais si l'année financière peut différer de l'année civile, c'est à la condition d'embrasser dans son intégralité le mouvement de toutes les dépenses et de toutes les recettes du pays. Or, le projet Peytral, tout en plaçant au 1^{er} juillet le début de l'exercice pour le budget général de l'Etat, conservait la date du 1^{er} janvier pour les budgets départementaux et communaux, ainsi que pour le vote des contributions directes et taxes assimilées perçues au profit de l'Etat. Faire autrement, du reste, opérer un changement total, exigerait une refonte complète de notre comptabilité, et une perturbation profonde dans les habitudes de l'Administration. Une commission était nommée depuis de longues années, qui étudiait la possibilité de changer les bases de la comptabilité publique. Pensant que l'unité de date était considérée à bon droit comme une sauvegarde et un progrès³, Léon Say était d'avis de ne rien modifier avant qu'on fut en mesure de changer de date pour le tout⁴.

1. Rapport C. Pelletan. Chambre, 28 mai 1888.

2. Rapport lu au Sénat dans la séance du 11 juin 1888. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 315.

3. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 318.

4. Cette grande réforme générale de notre comptabilité publique, mise à l'ordre du jour dès les premières années de la troisième Répu-

2° *Cette modification serait inefficace.* — Elle n'accélérerait pas le vote de la loi de finances tant qu'elle n'aurait pas été précédée par celle des méthodes de travail parlementaire ; c'est par là qu'il faut commencer, préparation plus complète et plus vraie dans les ministères, travaux moins longs et moins minutieux dans les commissions. Le changement de date n'est pas le premier moment de la réforme ; c'en est au contraire le dernier.

3° *Pourquoi choisir, enfin, le 1^{er} juillet ?* — La commission écarterait, en tous cas, cette date, à laquelle les travaux publics sont en pleine activité, où les grands marchés de fourniture de l'année ne sont pas entièrement conclus.

Pour ces raisons la Commission était d'avis de repousser le projet Peytral. Ce fut également le sentiment du Sénat, qui le rejeta, dans sa séance du 12 juin 1888.

Après l'exposé oral du ministre, il n'y a en réalité que « l'idée même du budget son principe et son objet » d'une part, et d'autre part, la méthode d'exécution à « employer pour réaliser les combinaisons financières » qui devraient être l'objet d'une discussion immédiate « devant toute la Chambre¹ ». Si le ministre a obtenu l'approbation de la majorité, elle doit lui faire confiance, ne pas recommencer le travail une troisième fois, tandis que le Sénat attend d'exercer lui aussi son légitime droit de contrôle.

Justement, pour abréger cette discussion, une blique n'est du reste pas encore réalisée, et le Décret de 1862 subsiste dans ses grandes lignes.

1. *Les Finances*, p. 27.

nouvelle méthode bien dangereuse est apparue, dont on se défie d'autant moins qu'elle est présentée comme un moyen efficace d'éviter les douzièmes provisoires : la méthode dite des « *articles détachés* ». Ce sont des articles de la loi de finances, qui ont pour objet une réforme, et dont l'importance est bien plus grande que celle des articles ordinaires : on s'en aperçoit à l'ampleur que prend la discussion à leur sujet. La Chambre décide souvent de détacher ces articles pour en faire des lois spéciales, et brise par là le lien parfois très étroit qu'ils ont avec le budget. Si on poussait à l'absurde cette méthode, on pourrait arriver en quelque sorte à ne voter dans la loi de finances ordinaire que ce que les Anglais appellent « crédits consolidés », c'est-à-dire ceux qui sont permanents parce qu'ils s'appliquent au paiement des dettes obligatoires.

C'est exactement l'inverse de la méthode des *adjonctions budgétaires*, qui tend au contraire à trop comprendre dans le budget. La vérité est, entre ces deux extrêmes, une question de mesure et de sagacité politique. Il n'existe pas en cette matière, de critérium absolu, de règle infaillible à suivre, mais, de toutes façons, on devra s'abstenir d'introduire dans la loi de finances des réformes discutées avec passion dans le pays, et la Chambre ne se permettra pas de forcer la main au Sénat, par ce moyen, en la mettant en demeure d'accepter la réforme « sous peine d'être responsable d'une suspension de la vie nationale ».

Le ministre saurait trouver la juste mesure, mais la Chambre sans cesse l'invite à la dépasser, par l'exercice de son droit si large d'initiative.

En matière de crédits surtout, l'initiative parlementaire aboutit parfois à de funestes résultats. Léon Say

regrette qu'elle s'exerce en toute liberté. Autrefois, les Chambres étaient chargées d'empêcher le Gouvernement de trop dépenser et non de l'y pousser; en Angleterre, les précédents ont établi que l'initiative parlementaire ne s'exerce pas en matière financière, et dans les constitutions écrites de ses grandes colonies, des dispositions formelles ont été insérées.

Chez nous, rien de pareil. M. Ribot avait calculé qu'entre 1880 et 1883, la part de l'accroissement de dépenses due à l'initiative parlementaire était de 38 millions, l'augmentation générale étant de 295, et il trouvait que la proportion n'avait rien d'exagéré. Léon Say fit observer que 38 millions étaient déjà une belle somme, mais que le chiffre réel la dépassait de beaucoup. En effet l'initiative parlementaire s'exerce aussi de manière indirecte, en ce sens que bien souvent les ministres, voyant le Parlement décidé à proposer et à voter une dépense, préférèrent prendre à leur compte le projet de réforme, et, soit par faiblesse, soit par prudence, inscrivent des crédits beaucoup plus considérables que s'ils avaient eu toute liberté d'agir. « Nous avons un danger contre lequel nous devons nous défendre. Je demande à tous... » de m'aider à résister à cette tendance qui conduit à « faire des budgets au jour le jour, car ce n'est vraiment pas la peine de faire des budgets préalables, si, après que le budget préalable est voté, on le modifie en cours d'exercice et sans plan arrêté ¹. » Il faut donc approuver toutes les tentatives faites pour enrayer le libre usage du droit d'initiative, sans toutefois oublier que les meilleurs règlements ne sont souvent que de frêles barrières lorsque le désir sincère de savoir où l'on va n'existe plus. « Le seul frein qu'on puisse apporter à

1. Sénat, 28 mai 1878. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 339.

l'exagération des dépenses est de faire connaître la vérité ¹. »

La confection du budget est la prérogative essentielle du ministre des finances. Nous l'avons exposée avec détail, afin de grouper les nombreuses interventions de Léon Say à ce sujet, et parce que nous pouvons nous représenter mieux maintenant quel idéal Léon Say se faisait de ses fonctions.

Le ministre des finances est le gardien du Trésor. « Je suis votre ami jusqu'à la bourse » disait-il avec Bussy-Rabutin, et avec Gladstone : « Le ministre des finances est semblable à un homme qui se serait engagé, sans y être obligé, à traverser une forêt épineuse, en tenant en équilibre les deux plateaux d'une balance. A chaque pas il est assailli par des larrons qui sont ses collègues et ses amis. Son honneur est d'achever son périlleux voyage en conservant son fardeau intact... » Les atteintes portées à l'unité de son budget, à l'annalité, au caractère préalable sont autant d'embûches que lui tendent ces « larrons ». Mais, à y regarder de plus près, sous chacune de ces tentatives se découvre la même tendance : la confusion volontaire entre le contrôle et l'action, l'empiètement du pouvoir exécutif sur le législatif.

Le rôle du ministre des finances se trouve alors singulièrement grandi : les finances étant la clef de toute, la base principale de l'édifice constitutionnel, c'est là que l'effort destructeur se porte plus volontiers, et que les moyens de défense doivent être meilleurs.

Or, de quels moyens le ministre des finances dispose-t-il, à l'exclusion de ses collègues ? D'aucun ; tous les

1. Chambre 26 juillet 1882. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 590. Cf. Jèze, op. cit., pp. 64 à 67.

traités de droit administratif et constitutionnel sont d'accord sur ce point : sa situation ne lui confère aucun droit de contrôle sur l'administration des autres départements ministériels. « On engage les finances de l'Etat, « et le ministre des finances ne s'en doute même pas¹ » ou s'il s'en doute, et qu'il désapprouve, il ne dispose d'aucune arme légale pour contraindre l'administration récalcitrante. « Il y a une réforme considérable « à réaliser dans notre comptabilité pour éclairer tout « à la fois les députés et le pays : c'est de faire du ministre des finances le contrôleur général des dépenses de « l'Etat, ce qu'il n'est pas, ce qu'il n'a jamais été et ce « qu'il doit-être². »

Thiers disait que le ministre des finances doit-être féroce, et que Léon Say ne l'était pas assez. Ce n'est en effet que par ses qualités personnelles, par le prestige que confère le talent, que le ministre peut acquérir pour un temps cette prééminence si nécessaire mais non reconnue par nos constitutions. L'exemple de Léon Say

1. Sénat, 19, 20 décembre 1882. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 702.

2. Sénat, 26 mars 1888. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 302. — La loi du 26 décembre 1890 (art. 59) et le décret du 14 mars 1893 complétés par la loi du 28 décembre 1895 (art. 52) et par la loi du 31 mars 1903 ont donné une satisfaction partielle au vœu de Léon Say en organisant un système — bien incomplet — de contrôle des engagements de dépenses. Dans chaque ministère, un agent est chargé de tenir la comptabilité des engagements de dépenses; le « contrôleur des dépenses engagées » examine la régularité de l'imputation, la disponibilité du crédit, l'exactitude matérielle des calculs d'évaluation, et adresse directement ses avis, en double, au ministre intéressé et au ministre des finances. Ce dernier est ainsi informé mais n'acquiert, pour cela, aucun droit, d'intervention dans la gestion de son collègue; si le contrôleur refuse son visa, le ministre intéressé n'est pas obligé de renoncer à l'engagement de la dépense. Cf. « Le contrôle financier devant le Parlement. » *Rev. de Sc. et de lég.*, février 1904, p. 87 [Boucard] et *Étude sur le contrôle, des engagements de dépenses*, *id.*, 1904, p. 581 [Voguet].

lui même est à ce propos concluant. La haute idée qu'il se faisait de ses fonctions, l'ascendant qu'il a su de bonne heure acquérir lui ont donné la force de résister aux entraînements d'une majorité indocile et de « durer » longtemps. Mais, prévoyant tout le désordre qu'allait infailliblement introduire dans nos finances ces germes de déficit, la passion des dégrèvements intempestifs et des dépenses exagérées, qui commençaient à se manifester, il n'a pu trouver à sa disposition aucun moyen légal pour enrayer les débuts timides d'un mal, dont personne ne fut ensuite capable de se rendre maître et qui a coûté fort cher à notre pays.

CHAPITRE XII

IMPOTS — CONCEPTIONS LIBÉRALES ET CONCEPTIONS SOCIALISTES

I. Conceptions de J.-B. Say, de Thiers et de Léon Say en matière d'impôt. — II. L'impôt unique. — III. Impôts réels et impôts personnels. Solutions démocratiques de la question des impôts. — IV. L'impôt moralisateur. — V. Impôts directs et impôts indirects.

I

C'est en matière d'impôts que Léon Say se sépare le plus de ses maîtres, J.-B. Say et Thiers.

L'intransigeance de J.-B. Say se retrouve tout entière dans la réprobation où il englobe tous les impôts; elle prend même ici la forme de parti-pris et ses jugements perdent leur caractère scientifique. Sa haine de l'impôt date à l'en croire, de fort loin¹ et n'a jamais varié; il l'accable des plus dures épithètes « il « l'accuse de ruiner l'industrie, de favoriser les supers-
« titions, de provoquer au mensonge, de dépraver les

1. « ... Un jour je vis entrer chez moi un couple de maçons avec des briques et du mortier. Je n'apercevais aucune réparation à faire « mais j'avais deux fenêtres à ma chambre. Le Parlement, ou plus tôt « le ministre venait de décréter l'impôt des portes et fenêtres, et mon « hôte ayant calculé qu'une fenêtre suffirait pour notre travail et notre « toilette, il fit murer l'autre. Je réfléchis alors que j'aurais une jouis-
« sance de moins, et que ma fenêtre murée ne rapporterait rien à la « Trésorerie. C'est peut-être la première de mes réflexions sur l'Éco-
« nomie Politique ». J.-B. Say avait alors dix-neuf ans, il séjournait à ce moment en Angleterre.

« mœurs, d'inciter à la paresse, de ramener le paysan
« à la vie des brutes ¹. »

La doctrine de Thiers en matière d'impôt est très claire et très simple : 1° Le traditionnaliste triomphe là plus qu'ailleurs. Le meilleur système fiscal, d'après lui, est toujours « celui qu'on a ». Pas d'innovations, ou le moins possible. Le système fiscal idéal est celui de la Révolution, retouché par le Consulat. On peut trouver une telle prudence excessive, mais il est bon de ne pas oublier qu'après 1871, alors que chaque député venant à l'Assemblée, se serait cru déshonoré, s'il n'avait pas apporté avec lui son projet d' « impôt nouveau », cette modération nous a préservé d'improvisations peut-être funestes, et les anciens impôts se sont admirablement comportés.

2° Il faut l'impôt direct et l'impôt indirect, à la fois. Le premier est solide : « il résiste même en temps de « guerre » ; le deuxième est souple « dans le soleil de « la paix, il s'épanouit et s'étend, c'est la corne d'abon-
« dance ». Tout l'art consiste à bien graduer les proportions, et même à avoir recours aux impôts qui participent des deux caractères (mutations, successions). Quant au meilleur moyen d'atteindre le riche, c'est de varier l'impôt et de frapper tous les genres de consommation.

3° Thiers est un « entêté du protectionnisme » ; la « liberté commerciale est un mensonge ; la protection « est l'instrument de toute grandeur et de toute prospérité ». Faisons donc appel aux droits de douane et aux tarifs protecteurs.

Léon Say se sépare de son aïeul, en ce qu'il juge les
2. Stourm. *Dictionnaire d'Économie Politique*, V^e. Impôt.

impôts en financier plus qu'en économiste. L'impôt est un mal, d'accord, mais c'est un mal nécessaire. Tout ce qu'on peut dire *in abstracto* est bien inutile. Chaque jugement qu'on porte en cette matière est relatif à l'impôt dont on parle : il n'y a pas de bons impôts, mais certains sont moins mauvais que d'autres.

Il se sépare de Thiers, en ce qu'il réprouve tout impôt qui gêne la liberté des transactions. Il s'opposa de toutes ses forces au vote de l'impôt sur les matières premières que Thiers avait arraché à l'Assemblée et, devenu ministre, la pressa vivement de trouver un autre impôt à mettre à la place. On n'est pas impunément « le petit-fils du libre échange ».

« L'impôt, pour Léon Say, est une contribution « due par tous les citoyens, les uns en travail, les autres « en abandon de revenu, tout le monde contribuant à « fournir des ressources à la communauté, les uns par « une augmentation de leur peine, les autres par une « diminution de leur jouissance ¹ ». Il doit être réel, porter sur les choses plutôt que sur les propriétaires de ces choses, proportionnel aux facultés, juste et multiple, afin d'avoir plus de chance d'atteindre la justice.

1. Les conceptions de Léon Say sur l'impôt, se trouvent doctrinalement exposées dans les conférences qu'il fit à l'école des Sciences Politiques dont la première eut lieu le 17 février 1886, « devant un auditoire d'élèves étonnés de coudoyer tant de notabilités accourues pour entendre un maître exceptionnel » [R. Stourm. *Notice sur Léon Say* 1897] et réunies ensuite en volume sous le titre *Solutions démocratiques de la question des impôts* — et dans le petit livre *Les Finances*, 1896. C'est à ces deux sources principalement que nous puisons l'aperçu d'ensemble qui fait l'objet de ce chapitre.

II

Nous n'en sommes plus à l'utopie de l'impôt unique ; son histoire et sa vogue ont duré cent-cinquante ans chez nous. Vauban l'avait prôné dans sa Dîme royale, que Boisguilbert critiquait, parce que dans l'établissement de cette dîme, il s'agissait non de produits nets, mais de produits bruts, et surtout parce que le recouvrement s'en faisait en nature.

Du reste, bien avant lui, le peuple de France qui n'était pas savant économiste, mais jugeait avec grand bon sens, surtout quand il s'agissait de ses écus, avait donné une réfutation excellente et définitive de l'impôt unique : ce fut à l'époque où Henri III proposa aux États de Blois une imposition unique, basée sur les feux, sorte de capitation graduée pour remplacer les aides et les gabelles. A cette proposition intéressante, le Tiers État répondit très franchement : « qu'il a pensé
« que l'impôt unique pourrait bien être établi et pro-
« mulgué en remplacement de tous les autres, mais
« que le lendemain, les impôts abolis pourraient être
« rétablis et reverdiraient à nouveau ¹ ».

III

C'est afin d'obtenir plus de justice dans l'établissement de l'impôt et l'égalité des contribuables devant le fisc, que, de tout temps, les peuples ont essayé de résister, avec des fortunes diverses, à la volonté souvent arbitraire de leurs souverains. L'impôt unique reconnu impraticable, on cherche une meilleure proportion entre l'impôt réel et l'impôt personnel. Et à ce

1. *Solutions démocratiques*, p. 78.

point de vue de l'équité, l'impôt personnel est celui qui a toujours passé pour le plus oppressif : les provinces soumises à la taille personnelle sous l'ancienne France, souffraient plus que celles de taille réelle ; et nous avons un témoignage plus ancien encore : « L'empereur « Auguste avait ordonné que dans la province Narbon-
« naise, le tribut serait réel, et que dans les autres
« provinces des Gaules il serait personnel pour en tenir
« les peuples plus soumis à son empire ¹. » Des capita-
tions par classes furent établies dans le royaume de
France en 1693 ; c'était une bien pâle imitation de l'his-
toire médiévale de Florence. Léon Say nous fait entrer
dans le détail de cette floraison si exubérante des impôts
par classes, aux tarifs si artistement calculés, allant de
l'exemption jusqu'à la confiscation complète, merveil-
leux moyen d'oppression et de gouvernement entre les
mains d'une famille magnifique et sans scrupules. Ce
sont les ancêtres lointains des impôts sur le revenu dont
Léon Say voyait « la menace » peser sur les démocraties
modernes.

En effet, l'histoire, sans se recommencer jamais, passe parfois à plusieurs siècles d'intervalle par des chemins semblables et l'exemple de la démocratie florentine est plein d'enseignements actuels. Ne séparant pas l'idée de justice de celle d'égalité, tous les contribuables s'unissent, d'abord, dans une haine commune de l'impôt personnel ; puis, plus tard, le but atteint, la démocratie, devenant plus puissante que ses anciens oppresseurs, au lieu de s'arrêter dans cette égalité conquise après tant de luttes, veut mieux faire encore. Elle pense réaliser toujours plus de justice *en créant une inégalité nouvelle* et l'impôt personnel

1. Solutions démocratiques, p. 24.

autrefois honni, est, par elle-même, remis en honneur. L'oppression a simplement changé de sens.

« Les Médicis sont arrivés au pouvoir, portés par
« le parti populaire. Après avoir soustrait le parti
« populaire à l'arbitraire de ceux qui l'opprimaient, ils
« ont emprunté aux oppresseurs leurs propres armes,
« et se sont servi de l'arbitraire contre les adver-
« saires du parti populaire. Le parti populaire a été
« satisfait... » Mais attendez la fin : « Mais, peu à peu,
« l'arbitraire s'est exercé contre lui-même, c'est-à-dire
« contre tous les partis sans distinction, et la famille
« des Médicis, leurs amis et leurs créatures, sont
« devenus, par les impôts personnels et progressifs,
« maîtres de toutes les fortunes, et, par suite, de tout
« le monde ¹. »

Qui parle donc de l'idée démocratique en matière d'impôt doit bien distinguer, ce que les démocrates, souvent, ne font pas eux-mêmes, l'idée d'égalité qui précède la lutte et celle d'inégalité qui suit la victoire, et ne pas oublier que celle de la « démocratie triomphante » est non la continuation, mais la contradiction de l'idée de la démocratie « souffrante et combattante ». Ces dernières tendances à l'inégalité et à l'oppression sont, d'après Léon Say, les caractéristiques du socialisme contemporain : c'est dire avec quelle énergie il combat ses progrès.

Les écoles socialistes s'attachent beaucoup moins à connaître les lois naturelles que l'école libérale considère comme immuables, qu'à imaginer d'autres lois qui puissent faire disparaître les maux et les inconvénients de la société actuelle ; l'impôt devient alors, pour elles, un instrument tendant à réaliser l'objet

1. *Solutions démocratiques*, p. 198.

supérieur de la société « qui est de poursuivre l'amélioration sociale par tous les moyens, en sacrifiant « au besoin la liberté et la propriété des individus à « ce qu'on doit considérer comme le bien social. »

L'école libérale est à l'opposé de cette conception; l'existence même de la société se trouve sauvegardée par ces deux principes, l'énergie individuelle et la responsabilité individuelle. L'impôt n'a d'autre raison d'être que de fournir des ressources à l'État; mais la dépense publique elle-même reste une dépense individuelle. « Chacun de nous charge l'État de faire « la dépense qu'il ne peut pas ou qu'il ne veut pas « faire. A quitter ces principes on se lance dans l'inconnu, on ne peut trouver une limite aux dépenses « publiques ¹. »

Quant à la progression, au superflu, ces mots que les socialistes ont toujours à la bouche, quelles notions sont plus indécises et plus dangereuses. Le superflu : le monde, selon eux, vivrait d'un produit brut; il y aurait, en dehors de ce produit brut, un produit net dont la propriété peut être revendiquée par la société toute entière. Simple affirmation dont la preuve reste à faire. La progression : Stuart Mill l'a définie, lorsqu'il répondait en 1861 à l'enquête sur l'impôt progressif : « j'estime qu'un impôt gradué n'est autre chose qu'une « volerie graduée ². »

IV

Ne peut-on cependant pas faire une exception à la règle « l'impôt est un mal nécessaire » et imposer, pour

1. *Les Finances*, p. 99.

2. Comparer, H. Truchy. *Le système des impôts directs d'Etat en France*, p. 123.

le bien général, le superflu dans ce qu'il a de choquant et d'immoral : c'est le problème de l'impôt moralisateur.

« Ce qu'il faut imposer » disait Monthyon, cet homme si dur pendant sa vie et qui fit tant de bien après sa mort, « ce sont les jouissances de la richesse qui sont « en contradiction avec la saine raison, qui sont en « opposition avec l'intérêt général, qui offensent les « mœurs et même l'humanité. » La distinction entre les taxes salutaires et les mauvais impôts est, dans ce système, fondée sur des raisons de sentiment bien plus qu'économiques.

Pour J.-B. Say, il n'y a pas d'exceptions à faire, et les impôts, particulièrement ceux de consommation, sont un obstacle au progrès. Cependant, quand le moyen se rencontre d'entraver le développement du vice par des combinaisons fiscales, ou de favoriser le bien, il faut profiter de l'occasion ; mais tandis que sur les principes J.-B. Say, Monthyon et tous les hommes raisonnables sont d'accord, l'économiste se sépare du philanthrope en ce que celui-ci fait de l'intervention la règle, et celui-là l'exception — l'un veut le maximum et l'autre le minimum. « Or, dans la vie comme aussi « dans la science, le minimum et le maximum constituent la contradiction. C'est se mettre à deux pôles « opposés. L'accord apparent de J.-B. Say et de Monthyon se résout en une antinomie¹ ».

V

La dernière question à examiner est celle des mérites respectifs de l'impôt direct et de l'impôt indirect. Ce fut, après 1871, à ce dernier qu'on demanda le plus

1. *Les Finances*, p. 102.

gros effort¹ : on aurait pu surcharger les contributions directes par l'adjonction de centimes additionnels au profit de l'Etat, mais une pareille mesure eut été très impolitique : le principal de l'impôt étant mal réparti, des centimes peuvent, à la rigueur, être ajoutés lorsqu'il s'agit d'une dépense locale, mais non pas lorsque les contingents viennent se réunir dans le Trésor de l'Etat, les différences entre départements se trouvant trop considérables.

Ce n'est pas à dire que l'impôt indirect soit la ressource idéale au temps de la guerre et de l'« après guerre ». Les Anglais ont l'*income tax*, créé par Pitt en 1798 au cours de la guerre contre la France, qui est un impôt cédulaire depuis 1803, et à tarifs progressifs, d'une productivité considérable aux moments nécessaires². L'impôt indirect, commode et productif, a contre lui cependant deux grands inconvénients : il peut, par des tarifs exagérés entraver lourdement la consommation ; il peut servir d'instrument de protection à certaines industries aux dépens des autres.

Léon Say donne des exemples des mauvais effets dûs à cette protection : pour les sucres, c'est la lutte qui s'est produite entre fabricants qui font du sucre brut avec le jus de betterave, et raffineurs qui transforment le sucre brut en sucre comestible. A force de pression sur les législateurs, les fabricants sont parvenus à gêner l'exportation des sucres raffinés au profit des

1. 673 millions d'impôts indirects nouveaux furent votés en 1871 et 1872, ramenés, au chiffre déjà très considérable de 566 millions en 1873.

2. Cf. le magistral exposé de Gladstone du 18 avril 1853 «... Si vous « voulez apprécier l'*income tax*, considérez ce qu'il a fait pour vous au « temps du péril et, de difficultés nationales ; considérez ce qu'il peut « encore faire pour vous s'il plaît à Dieu que de pareils temps reviennent » rôle magnifique résumé notamment par R. Stourm. *Systèmes généraux d'impôts*, troisième édition, 1912, p. 130 à 157.

sucres bruts. Mais à ce moment, ces fabricants mis en mesure d'exporter ont subi la concurrence de l'étranger; l'Etat les a soutenus par des primes; la saccharine est venue, les législateurs l'ont déclarée anti-hygiénique; il n'y a plus de raison de s'arrêter. Moyens commodes pour venir à bout de ses concurrents aux frais du consommateur et des finances de l'Etat. Pour les vins, « on a décrété *une définition du vin* qui peut « durer tant que les intérêts maîtres du champ de « bataille y trouveront un avantage ¹. » Cette protection à l'intérieur est le plus grand obstacle à la réforme de nos impôts indirects. Et son effet se trouve actuellement d'autant plus puissant que, par les moyens scientifiques dont dispose le fisc, l'impôt indirect tend, de plus en plus, à frapper les qualités physiques et chimiques de l'objet, et non plus la jouissance dudit objet. L'impôt de fabrication prend, peu à peu, la place de l'impôt de consommation proprement dit. Ce n'est plus alors le fournisseur direct du consommateur qui débourse l'impôt, mais le fabricant; et celui-ci, devant la difficulté de le faire passer jusque sur le consommateur, l'incorpore aux frais généraux. Ce serait donc une erreur de croire qu'en élevant le taux de l'impôt indirect, on gêne seulement la consommation — ce qui serait déjà trop — mais on atteint également la production dans ses forces vives.

De ces considérations sommaires sur les mérites respectifs de l'impôt réel ou personnel, de l'impôt direct ou indirect, se dégage au moins une leçon de relativisme. L'économiste théorique peut condamner *in abstracto*; le financier, dans sa tâche peut-être plus terre à terre,

1. *Les Finances*, p. 89.

doit frapper à toutes les portes, appeler à son service les uns et les autres, en cherchant seulement à faire le moins de mal possible, et cette seule recherche suffit à faire la renommée ou le discrédit d'un homme d'Etat. « En matière d'impôt et au point de vue de
 « la science financière, on se retrouve toujours en face
 « du grand problème qui se pose devant tous ceux qui
 « se consacrent aux sciences morales, comme il se dresse
 « aussi devant ceux qui se consacrent aux sciences
 « naturelles, chimiques et physiques. Il est difficile, de
 « quelque phénomène qu'il s'agisse, moral ou physi-
 « que, de distinguer les effets des causes et réciproque-
 « ment ¹. Il est également impossible de nier qu'il n'y
 « a pas de bien qui ne produise du mal, ni de mal qui
 « ne produise du bien. Cependant toute action a, dans ses
 « effets, une suite de contraires dont il faut tenir, en
 « quelque sorte, la comptabilité. Il faut en solder le
 « compte général, pour en apprécier la conséquence
 « économique ou physique et pour en déterminer la
 « moralité et l'utilité. ² »

1. Léon Say aimait à illustrer cette affirmation sur laquelle il insistait souvent, d'une anecdote empruntée à son grand-père qui la raconte de sa manière si finement critique. « Quand on cite un fait comme
 « étant la cause d'un autre uniquement parce qu'il l'a précédé, c'est
 « comme si on disait que les Romains ont fait la conquête du monde
 « parce qu'ils consultaient les poulets sacrés. Il faut, de plus, prouver
 « rigoureusement que l'effet est lié à la cause. Sur les frontières de la
 « Suisse et de la Savoie, au pied du mont Salève, est un grand village
 « nommé « le Chêne » dont une moitié est catholique et dépend de la
 « Savoie et l'autre moitié protestante. Il y a peu d'années, le feu prit à
 « la partie catholique et menaçait de la consumer toute. Les habitants
 « coururent à l'église et se mirent en prières. La partie protestante
 « accourut avec des secours et l'incendie fut éteint. Les catholiques
 « attribuèrent l'effet à leurs prières, les protestants à leurs secours.
 « Nous raisonnons souvent de la même manière dans de plus grandes
 « affaires et de plus vastes incendies. »

2. *Les Finances*, p. 103.

Nous ne suivrons pas Léon Say dans ses innombrables interventions à propos d'impôts. Toutes ont eu le même principe pour base : il faut combattre les impôts qui gênent les transactions, arrêtent le mouvement des affaires, entravent la circulation et deviennent destructeurs de richesses. C'est ainsi qu'on le voit lutter contre les droits sur la petite vitesse¹, contre le maintien des surtaxes postales, contre le rehaussement du droit de timbre sur les lettres de change, contre la continuation des droits sur les savons, sur la chicorée, sur les papiers, sur les huiles pour lesquelles il se résigne à une cote mal taillée, contre les droits de navigation, plus tard contre les octrois et contre les tarifs protecteurs de tous genres. Ses campagnes contre l'impôt sur le revenu et le système progressif sont le développement logique de ces mêmes conceptions. Il accuse ces impôts de décourager l'épargne, de nuire à l'initiative individuelle et de s'opposer à la formation des capitaux.

Il faudrait tout dire. Plutôt que de tout esquisser, nous insisterons avec quelque détail dans les deux chapitres suivants :

1° Sur la question de l'impôt foncier, qui resta à l'ordre du jour pendant toute la durée de sa vie parlementaire, et à propos de laquelle Léon Say intervint fréquemment, déposant deux projets de loi et des amendements très étudiés.

2° Sur son attitude à la fois généreuse et prévoyante, au sujet de cette série de mesures, souvent plus politiques que financières : la question des dégrèvements.

1. Il disait à propos de l'impôt sur la petite vitesse « Vouloir créer « un obstacle artificiel là où nous sommes assez heureux pour n'avoir « pas d'obstacle naturel, je considère que c'est une très mauvaise politique. » Ass. Nat., 7 février 1874. *Fin. de la Fr.*, t. I, p. 192.

CHAPITRE XIII

L'IMPOT FONCIER

I. Renouvellement et conservation du cadastre; séparation du contingent de la propriété bâtie de celui de la non bâtie (projet Léon Say, 23 mars 1876). — II. Ce qu'est devenu le projet. — III. Transformation de la contribution foncière sur la propriété bâtie en impôt de quotité. — IV. Projet d'une péréquation générale de la contribution foncière (propriété non bâtie), déposé par Léon Say, au cours de la discussion de la loi du 8 août 1890.

Les impôts indirects avaient supporté presque seuls la charge résultant des événements de 1870-1871, et ce ne fut pas, pour le nouveau régime, un petit appoint que la faveur de ces millions de paysans et de petits propriétaires, reconnaissants de voir leurs feuilles d'impôts sensiblement pareilles à ce qu'elles étaient auparavant, alors qu'on leur avait tant dit qu'il fallait se préparer aux plus lourds sacrifices¹. Beaucoup de membres de l'Assemblée nationale proposaient cependant de faire contribuer pour une plus grande part l'impôt foncier, et cela leur paraissait d'autant plus équitable que beaucoup de terrains, incultes à l'époque lointaine de la confection du cadastre, continuaient à ne rien payer, bien qu'étant devenus fertiles et productifs.

Les articles 9 et 11 de la loi du 21 mars 1874 posèrent le principe de cette imposition, mais aucune exécution ne s'en suivit encore. Le résultat n'aurait

1. Raison politique ajoutée au motif plus réel encore du défaut d'élasticité de l'impôt direct. Cf. les tableaux et observations de M. H. Truchy dans : *Syst. des imp. directs d'Etat*, op. cit., p. 37.

peut-être pas répondu à ce qu'on attendait; plutôt que d'aborder la question par un détail, il valait mieux mettre sur le chantier la réforme toute entière de la réfection du cadastre et de la péréquation de l'impôt foncier.

I

Le 23 mars 1876, Léon Say, ministre des finances déposa deux projets de loi. L'un contenait un système d'ensemble, ayant pour but immédiat d'assurer le renouvellement et la conservation du cadastre, et pour résultat indirect de faciliter la solution du problème de la péréquation pour la propriété non bâtie, en séparant son contingent de celui de la propriété bâtie. Cette péréquation du contingent de la propriété non bâtie, que les lois du 4 août 1874 et du 3 août 1875 avaient demandée faisait l'objet d'un second projet. Il concluait à l'ouverture d'un crédit pour faire face à une nouvelle évaluation des propriétés non bâties; la péréquation qui suivrait cette évaluation aurait ainsi pour base une détermination générale et directe du revenu, suivant le système adopté par les travaux d'évaluation entrepris de 1851 à 1854 (loi du 7 août 1850).

Les deux projets ne se prononçaient pas sur beaucoup d'innovations proposées. Ils se préoccupaient seulement d'être réalisables facilement et à peu de frais.

Léon Say ne faisait pas du cadastre, dans son premier projet, un titre de propriété. L'exposé des motifs remarquait que peu de jurisconsultes étaient disposés à modifier en ce sens le Code civil, et que, d'autre part, les populations pourraient ne pas faire confiance aux magistrats, probablement spéciaux, à la procédure for-

cément expéditive, employés à trancher les questions de propriété qui surgiraient au cours des travaux de bornage et de délimitation.

Il ne se prononçait pas davantage sur la proposition faite de lier le service des hypothèques à celui du cadastre, se contentant de laisser la porte ouverte à l'accomplissement ultérieur de cette modification utile, qui interviendrait au moment de la réforme de notre système hypothécaire.

Il ne consacrait pas, enfin, le principe de la refonte totale du cadastre, mais au contraire celui de sa conservation. Raison d'économie : la révision complète était évaluée à 250 millions, pour le moins. Toutes les régions, du reste, n'en avaient pas le même besoin, le cadastre étant plus ou moins ancien suivant chacune d'elles. Le projet « décentralisant les dépenses, permettrait, en même temps, à chaque département d'agir conformément à ses besoins. »

Aux conseils généraux appartenait l'initiative de désigner les communes où l'opération serait entreprise, et d'en fixer l'étendue. Pour faire face aux dépenses, ils étaient autorisés à imposer 5 centimes additionnels (au maximum) au principal de la contribution foncière.

L'État concourait, en proportion des ressources des départements et des travaux entrepris, au moyen de prélèvements sur un fonds commun alimenté par une fraction de centimes additionnels.

De même, la conservation cadastrale était organisée, mais non imposée. « Il serait assurément désirable
« que la conservation cadastrale fût établie dans la
« France entière, mais elle entraînerait une dépense
« assez considérable, et il faut reconnaître qu'elle n'a
« pas la même utilité dans toutes les régions. »

Ce service devait être assuré par des géomètres en nombre proportionné à l'étendue du territoire et au morcellement des propriétés, sous la direction et la surveillance de l'administration des contributions directes. Dans chaque commune, les mutations seraient inscrites sur un registre et ensuite opérées sur les pièces cadastrales dans la commune et à la direction départementale.

Une innovation très intéressante consistait à créer, à la charge des notaires et autres officiers ministériels des régions où la conservation était établie, l'obligation d'inscrire, sous peine de 50 francs d'amende, les indications cadastrales dans les actes comportant mutation de propriété. Cette réforme avait pour but de faciliter beaucoup le travail des agents de l'administration.

Les derniers articles du projet décidaient la séparation des contingents : Léon Say faisait observer justement que la valeur des propriétés bâties augmente plus rapidement que celle des non bâties ; comme l'imposition a pour base la règle de la fixité des évaluations cadastrales, les premières se trouvent, au bout de peu de temps, ménagées aux dépens des autres. Pour faire disparaître cette inégalité, premier pas vers une péréquation plus parfaite, il aurait fallu procéder à l'évaluation directe de la valeur actuelle de toutes les propriétés bâties imposables. Afin d'éviter les frais et délais qu'une telle évaluation aurait entraînés, Léon Say proposait d'employer un moyen analogue à celui utilisé en 1844 pour la contribution personnelle mobilière¹, et, en con-

1. Cf. loi du 4 août 1844, article 2. Le système proposé dans l'article 23, du projet-Léon Say, consistait à « calculer l'augmentation du « contingent foncier, afférente aux maisons et usines nouvellement « construites, non plus seulement comme le prescrit la loi du 17 août « 1835, d'après la contribution qu'elles doivent supporter en principal,

séquence, de séparer le contingent des propriétés bâties de celui des non bâties, ainsi que cela s'était fait de 1807 à 1821.

II

Telle est l'économie générale de ce projet. Rappelons ce qu'il est devenu. Le Conseil d'État l'a approuvé dans son ensemble¹; toutefois, l'obligation imposée aux officiers publics lui a paru prématurée, tant qu'un système général de conservation ne serait pas établi. Cette disposition a été supprimée dans le projet déposé à nouveau en 1877.

Les conseils généraux consultés se sont divisés : les uns ont contesté l'utilité de la réforme, d'autres ont demandé que l'opération, laissée à l'initiative des conseils généraux, fût cependant faite toute entière aux frais de l'État; quelques-uns, enfin, s'inspirant du projet de 1846, ont pensé qu'une œuvre aussi considérable devait être combinée et exécutée par l'État.

Le projet modifié a été déposé à nouveau le 11 janvier 1877, et dans la deuxième législature du 19 mai 1879.

« comparativement aux autres propriétés bâties de la commune, mais
« d'après une quotité déterminée de leur valeur locative nette, 5 pour
« 100 par exemple, taux auquel les propriétés non bâties paraissent
« être actuellement imposées en moyenne. Puis le contingent ainsi
« modifié serait réparti entre toutes les constructions anciennes et
« nouvelles de la commune, proportionnellement à leur revenu cadas-
« tral. Les bâtiments démolis continueraient à motiver une diminution
« du contingent égale à l'impôt qu'ils supportaient. » Exposé des mot.
du proj. de loi du 23 mars 1876.

On serait ainsi arrivé, par ce procédé lent et graduel, à une véritable péréquation du contingent des propriétés bâties.

1. Rapport présenté à l'Assemblée générale du conseil par M. du Martroy, président de la section du Contentieux.

Conformément au rapport de M. Peulevey (23 juin 1881) la commission spéciale ne s'est pas prononcée sur l'ensemble. Elle s'est bornée à détacher la disposition relative à l'inscription des revenus cadastraux des propriétés bâties dans une matrice distincte. L'article 2 de la loi du 29 juillet 1881, (portant fixation du budget de 1882) a autorisé en ce sens l'ouverture d'un crédit de 1.200.000 francs destiné à couvrir les frais de l'opération. Dès le 1^{er} janvier 1883, les travaux ayant été rapidement menés, les deux contingents, propriétés bâties et non bâties, étaient séparés.

III

La loi du 8 août 1890 a transformé la contribution foncière des propriétés bâties en impôt de quotité. Cette substitution de la quotité à la répartition a été beaucoup facilitée par la réforme de Léon Say, mais ce serait se tromper absolument que de croire qu'elle en était l'aboutissement normal. Le premier projet, que nous venons d'analyser, n'était pas fait pour être disjoint du deuxième sur la péréquation, auquel nous allons arriver, et la séparation des contingents était, dans sa pensée, le préliminaire d'une nouvelle évaluation des propriétés non bâties, et non pas du tout celui d'un changement de régime fiscal de la propriété bâtie.

La substitution s'est opérée pendant la préparation de la loi du 8 août 1890, au cours d'une discussion confuse, d'une manière assez inattendue, et Léon Say s'y est nettement, mais en vain, opposé.¹ La disposition votée,

1. Le système de la quotité figurait dans le projet du gouvernement, la commission l'avait écarté. Repris par M. Terrier (amendement à l'article 4), il fut brusquement voté, alors que les discours de

il s'efforça d'en préciser la portée et d'en atténuer les effets.

« En substituant l'impôt de quotité à l'impôt de « répartition, vous soumettez les contribuables à une « règle inflexible et rigoureuse; on va évaluer votre « propriété à un chiffre de... et on prendra 4 p. 100 de « ce chiffre »¹. Il attirait l'attention de la Chambre sur la nécessité d'introduire dans la loi une disposition tendant à permettre aux réclamations des imposés de se produire en toute liberté, et sur le danger d'une fiscalité excessive que présente le système de la quotité. Celui de la répartition a ceci d'avantageux, qu'il est moins oppressif et protège les petits contribuables².

Il insistait encore « la Chambre a voulu établir « d'une manière plus exacte l'impôt sur le revenu des « maisons... Vous n'avez pas voté l'impôt sur le capital, « vous n'en êtes encore qu'à l'impôt sur le revenu; il « serait bien grave de vouloir introduire dans notre « législation, par prétérition, un changement aussi considérable... au point de vue des principes, je considère « qu'il serait très fâcheux de paraître transformer en « impôt sur le capital ce qui doit rester un impôt sur « le revenu³. »

Afin d'atténuer les effets de cette transformation, il prit la défense des agriculteurs menacés. La catégorie MM. Rouvier et Bastid, rapporteurs, qui lui étaient hostiles, paraissaient avoir obtenu l'assentiment de la Chambre (Séances des 10, 12 et 15 juillet 1890).

1. Chambre, 15 juillet 1890. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 479.

2. « Dans l'impôt de répartition, le fisc se trouve avec tous les contribuables contre le contribuable qui veut se faire exonérer... Dans « le système de la quotité, au contraire, le fisc est contre tout le « monde. » [Commission du budget, 27 octobre 1876. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 117].

3. Chambre, 15 juillet 1890. *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 480.

des propriétés bâties comprenait les maisons d'habitation des cultivateurs qui allaient voir, de ce chef, leur cote augmentée de 3.03 à 3.20 p. 100, alors qu'il aurait fallu, au contraire, les exonérer partiellement. Léon Say proposa un amendement pour les protéger, qui fut voté par la Chambre par 263 voix contre 247, mais repoussé par le Sénat¹.

IV

L'Assemblée Nationale voulait une péréquation générale, et la loi du 21 mars 1874 qui ordonnait de taxer à leur revenu actuel les terres incultes à l'époque de la confection du cadastre, ne fut pas mise en application. Sur le rapport de Léon Say (4 août 1874) la commission du budget proposa d'ajouter 10 centimes additionnels généraux au principal de la contribution foncière, mais cette proposition fut également repoussée, et, à deux reprises, des résolutions insérées dans les lois des 5 août 1874 et 3 août 1875, invitèrent le gouvernement à présenter un projet de nouvelle répartition du principal de la contribution foncière.

Le dernier travail de détail sur cette question datait de 1851-1853, les opérations de 1862 et de 1874 pouvant être considérées comme trop superficielles.

1. Cet amendement était ainsi conçu : « Sont considérés comme « bâtiments ruraux, dispensés de l'impôt sur les propriétés bâties, les « bâtiments servant aux exploitations rurales, d'une valeur locative inférieure à 50 francs, destinés à loger les cultivateurs... » C'était donc une légère extension de l'article 5, § 2, de la loi qui allait être votée (8 août 1890) aux termes duquel « font l'objet d'une exemption permanente, les bâtiments servant aux exploitations rurales, (granges, « écuries, greniers...), même lorsque ces bâtiments servent à loger « indépendamment des bestiaux des fermes et métairies, le gardien de « ces bestiaux. »

Le 23 mars 1876, Léon Say, ministre des finances, déposait, en même temps que le premier projet que nous avons analysé, un deuxième, portant ouverture d'un crédit de 1 million, destiné à une évaluation nouvelle, à faire sur place, des forces contributives de la propriété non bâtie. Ce projet avait pour but de dégrever les départements trop chargés et de surtaxer ceux au-dessous de la moyenne.

Le projet ne put venir en discussion. Il fut déposé à nouveau le 19 mai 1879, mais il ne tendait plus à une péréquation d'ensemble; il aboutissait seulement à un dégrèvement des départements surchargés. La loi du 9 août accorda les crédits demandés; le travail dura deux ans, les résultats centralisés furent publiés en 1883. Cette enquête fit apparaître de grandes discordances suivant les régions, et une commission centrale (décret du 12 juin 1884), dont faisait partie Léon Say, fut d'avis de transférer une partie du contingent de la propriété non bâtie sur celui de la propriété bâtie, après révision de ce dernier.

En exécution de la loi du 8 août 1885 (article 34), la valeur locative des propriétés bâties fut évaluée dans une révision générale qui eut lieu de 1887 à 1889. On espérait, par là, donner suite au vœu de la commission centrale de 1884, et déterminer dans quelle mesure on pouvait charger la propriété bâtie.

Dès février 1890, M. Rouvier saisissait les Chambres de ses propositions : il demandait que le taux moyen de l'imposition des propriétés non bâties fût fixé à 3.97 p. 100, et que celui de la non bâtie fût porté de 3.03 p. 100 au même chiffre.

Les Chambres modifièrent quelque peu ses vues. Elles dégrevèrent la propriété non bâtie, mais seule-

ment jusqu'à 4 p. 100 (taux moyen); la péréquation ne fut pas établie, loin de là, mais cette loi du 8 août 1890 faisait disparaître les grandes inégalités de l'ancien état de choses.

C'est au cours de la discussion de la loi, que Léon Say présenta un projet très complet d'une péréquation générale du contingent de la propriété non bâtie¹. La loi qui allait être votée abaissait la moyenne du rapport entre le revenu foncier et le taux de l'impôt, mais cela n'avait pas, en somme, l'effet d'égaliser la charge entre les contribuables, et ce qu'il convenait de chercher, ce n'était pas d'avoir des moyennes satisfaisantes, mais que chaque contribuable fût traité avec justice.

Dans l'exposé de motifs de sa proposition, Léon Say posait nettement le problème. « Il n'y a que deux
« moyens d'arriver à la péréquation : Ou bien trans-
« former le caractère de l'impôt et en faire un impôt de
« quotité : c'est l'impôt sur le revenu en argent et en
« nature des cultivateurs. Cette solution, est politique-
« ment et économiquement, impraticable. » Ou bien
renoncer à l'espoir d'une péréquation interdépartemen-
tale, « qui sera toujours un leurre, quand même on aura
« révisé le cadastre; la péréquation supposée obtenue la
« première année, n'existerait plus la seconde », et trans-
former alors l'impôt foncier en impôt local. Le pro-
blème de la péréquation serait résolu du fait qu'il ne
se poserait pas. En effet, si l'impôt est local, qu'importe
la péréquation. Ce qui choque l'esprit d'égalité et de jus-
tice, c'est de voir, dans des régions différentes, des
contribuables de même faculté, payant des sommes fort
dissemblables, qui vont se confondre dans le budget de

1. Cf. le texte de ce projet aux pièces annexes.

l'État. Si, au contraire, il s'agit d'une ressource employée à des besoins locaux, sous les yeux mêmes de ceux qui payent, qu'importe qu'une différence subsiste entre les localités, pourvu que dans chacune il y ait équitable répartition. La question de la péréquation générale entre tous les contribuables de France, disparaît ; il subsiste les péréquations locales entre les habitants d'une même région, que les Assemblées régionales ont toutes facilités pour réaliser.

Il faut alors, afin de compenser cette libéralité par des charges correspondantes, remanier les trois budgets de l'Etat, des départements et des communes, afin que l'Etat, s'il perd une grande partie de l'impôt direct, se rattrape sur autre chose. Léon Say ne cache pas que cette transformation est une grande entreprise, et le problème de la péréquation disparu, surgit un autre bien redoutable, celui de la décentralisation. Il ne fait que l'effleurer dans cet exposé des motifs, mais il s'est expliqué ailleurs et il convient de s'arrêter un instant sur sa manière de voir.

La législation comparée fournit à ce sujet des éclaircissements intéressants. Notre régime de centralisation, issu du Consulat, englobe les finances aussi bien que l'administration, et nous avons, particularité originale de notre pays, un système financier en quelque sorte unique ¹.

La décentralisation est presque parfaite dans les républiques fédérales (Suisse, Etats-Unis) ou dans les confédérations monarchiques (Allemagne), elle existe à

1. « Tandis que les autres pays s'orientent de plus en plus vers la « séparation des impôts généraux et des taxes locales, nous en sommes « restés au système des centimes additionnels... » H. Truchy, op. cit. p. 44.

des degrés divers, dans les Etats monarchiques. Dans tous ces pays, on peut dire que les localités font vivre l'Etat, en proportion de leur degré de centralisation. Il se produit alors une curieuse répartition de l'impôt. L'impôt direct étant payé avec moins de peine, étant surtout mieux réparti lorsque l'emploi se fait dans l'endroit même où il est perçu, tend à devenir un impôt local ; les impôts indirects forment au contraire, la ressource de l'Etat.

Ce n'est pas à dire qu'il y ait là un départ absolu, et bien des impôts indirects tendent à se développer parfois comme impôts locaux, mais, en y regardant de plus près, on observe qu'en ce cas le budget local était celui d'une grande ville, qui jouait le rôle de pouvoir central par rapport au pays environnant.

La proposition de Léon Say s'appuyait donc sur des précédents historiques, et il en citait d'incontestables à l'appui de sa thèse. « Le prince de Bismarck a attribué
« à l'Empire allemand les impôts indirects. Il ne pou-
« vait pas faire autrement. C'est l'attribution naturelle
« des impôts dans une fédération ; et il a consenti à ce
« que l'Empire, pour avoir des ressources suffisantes,
« demandât des subventions annuelles aux Etats par-
« ticuliers. C'est ce qu'on a appelé les contributions
« matriculaires, et ces contributions matriculaires res-
« semblent beaucoup à ces dons plus ou moins gratuits
« qu'accordaient les Etats de nos vieilles provinces aux
« Rois de France de l'Ancien Régime... Nos vieux Etats
« provinciaux tenaient à faire la répartition eux-mêmes,
« entre les contribuables... N'est-ce pas un fait curieux,
« dans le même ordre d'idées, que la résistance des
« colonies américaines de l'Angleterre aux impôts
« directs personnels ?.. Les Américains ont été jusqu'à

« se déclarer indépendants, plutôt que de se soumettre
 « à des impôts directs parce que les impôts directs sont
 « des impôts sur les personnes. Les impôts sur les per-
 « sonnes ont été, de tout temps, des ferments de révolu-
 « tion.¹ » C'est en s'inspirant de cette tendance natu-
 relle qu'on pourrait remanier notre système financier
 dans le sens d'une décentralisation raisonnable; modi-
 fier les budgets généraux et locaux, en rendant autant
 que possible l'impôt foncier local, en faisant participer
 le budget des grandes agglomérations au produit des
 impôts directs, et en laissant aux organismes locaux le
 fardeau, d'une ampleur à déterminer, des dépenses
 locales, et par exemple celles des routes nationales, de
 l'instruction primaire, mises à la charge des communes.

La proposition de loi déposée en ce sens par Léon Say, ne fut pas adoptée.

C'aurait été là une bien grosse réforme. La centra-

1. *Les Finances*, p. 34. Nous achevons ici cette citation, qui montre maintenant comment Bismarck a tenté de concilier la décentralisation financière avec une énergique centralisation politique et administrative: «... M. de Bismarck qui, tout en fondant l'Empire allemand
 « fédéral, voulait cependant exercer un pouvoir aussi despotique sur
 « les fédérés que si la nouvelle organisation était fondée sur une cen-
 « tralisation absolue, a cherché à tourner la difficulté.

« Il a bien consenti à ce que l'Empire fût entretenu au moyen de
 « contributions matriculaires, sortes de lettres de change tirées sur les
 « royaumes, duchés et villes impériales, mais il s'est, par contre, em-
 « pressé de réunir le produit de ces contributions matriculaires diverses
 « dans une espèce de fonds commun, analogue à notre fonds commun
 « départemental, afin d'y puiser des subventions pour aider les États les
 « plus pauvres, avec l'argent des États les plus riches; il a imaginé, par
 « là, un système bâtard, qui est une sorte d'exception à la règle uni-
 « verselle, qui est la contradiction de la méthode bismarckienne, règle
 « universelle et naturelle, qui a pour objet de refouler les subventions
 « des extrémités au centre, parce que les pouvoirs locaux doivent faire
 « vivre le pouvoir central, pouvoir qui n'est rien par lui-même, et
 « dont ils ont le droit de réduire le rôle à celui de simple mandataire. »

lisation, qui nous fut donnée par l'an VIII, présente des avantages et des inconvénients administratifs autant que financiers. Les deux questions sont liées. Il faut craindre qu'en faisant disparaître des difficultés financières, des difficultés administratives ne surgissent. Sans sortir même du domaine des finances, est-il vrai de croire que tout serait pour le mieux ? Nous avons eu à d'autres époques la décentralisation ; elle comporte de sérieux dangers. Léon Say le reconnaît lui-même : « la « différence résultant des mœurs et de l'histoire est si « grande entre la France et la plupart des autres Etats, « que chez nous la décentralisation prend vite la forme « révolutionnaire de l'autonomie communale¹ ».

Au point de vue scientifique enfin, que d'incertitudes présente un système basé sur la distinction si arbitraire entre les dépenses locales et les dépenses générales, et sur celle bien variable aussi des impôts directs avec les impôts indirects.

1. *Les Finances*, p. 32.

CHAPITRE XIV

LES DÉGRÈVEMENTS

I. Légimité des mesures de dégrèvement. — II. Abus de la politique des dégrèvements.

I

L'Assemblée Nationale avait voté en 1872 et 1873 pour près de 700 millions d'impôts nouveaux ¹. Cette fiscalité pleine de décision et motivée par les circonstances, après avoir rendu d'immenses services, se trouva, vers 1875, comme entraînée par la vitesse acquise : elle ne sut plus s'arrêter.

Léon Say fut le premier de nos ministres, qui, voyant la mesure dépassée, donna le sage conseil de ne plus taxer et surtaxer sans trêve. Et, devant le rendement normal de beaucoup de ces impôts dont l'assiette commençait, après plusieurs années d'inévitables tâtonnements, à devenir plus stable, il fit naître l'idée que parmi ces créations hâtives, certaines se révélant moins heureuses que d'autres, certaines, même, tout à fait funestes, une sélection devait être opérée. Déjà l'impôt sur les matières premières voté bien à regret, (loi du 26 juillet 1872), dont l'application avait été rendue, dès le premier jour, bien problématique du fait de l'existence de traités de commerce, s'était vu

1. Cf., le détail de ces créations, notamment dans le *Bulletin de statistique du ministère des finances*, février 1877, p. 73.

abrogé sans discussion, quelques semaines après la chute de Thiers (lois des 25 et 28 juillet 1873).

En manifestant l'intention de décharger peu à peu le pays trop imposé, Léon Say ne faisait pas seulement un acte de bonne administration, il se conformait aussi à la volonté des législateurs eux mêmes, qui avaient créé ces « impôts de la rançon ». Dans la discussion à la Chambre de la loi de finances de l'exercice 1879, alors que les mesures de dégrèvements avaient pris une ampleur exagérée, M. Boscher¹ vint soutenir cette thèse que Léon Say, promoteur de ce mouvement, s'était trompé, que les impôts créés en 1871-1873 servaient de gage au crédit public, et qu'on avait manqué à ses engagements en les supprimant.

Ce raisonnement n'est pas juste, même en l'état ordinaire des choses ; le vrai gage du crédit public, c'est la bonne gestion de la fortune nationale ; on ne voit pas en quoi la suppression d'impôts qui gênent le développement de cette richesse porte atteinte à la solidité de ce gage. En outre, dans le cas particulier qui nous occupe, il suffit de se reporter à l'article premier de la loi de 1874 qui établit un droit sur la petite vitesse, à l'article premier des lois qui créent un impôt sur la chicorée, sur le savon, etc., pour lire la formule suivante ». *Sont établis à titre extraordinaire et temporaire les augmentations d'impôts et les impôts énumérés dans la présente loi.* » Il n'y a là aucune constitution de gage, aucun engagement de maintenir ces impôts aussi longtemps que telle dette ne sera pas remboursée, mais, au contraire, l'intention nettement exprimée de les supprimer le plus tôt possible.

1. Chambre, 21 novembre 1878.

Léon Say justifié de ce chef, est alors critiqué d'autre part : on veut bien lui attribuer le mérite des premiers dégrèvements qui apportèrent au pays un soulagement mérité, mais on lui laisse alors la responsabilité des dégrèvements qui suivirent, et qui apparaissent seulement comme des mesures politiques, des mesures « d'intérêt électoral ». L'attitude de Léon Say a cependant toujours été très nette et très énergique. Il était, en cette matière comme en toutes les autres, partisan de la modération. Dégrèvements modérés, cela ne veut pas dire dégrèvements de peu d'importance, mais dégrèvements justifiés. A propos de l'impôt du timbre sur les effets de commerce, par exemple, la commission du budget proposait de réduire le droit de 1 fr. 50 à 1 franc. Léon Say préféra, et la Chambre fut de son avis, abaisser franchement le tarif à 0 fr. 50, cela dans l'intérêt du Trésor comme dans celui des contribuables, un abaissement aussi considérable ne pouvant manquer d'amener après lui une augmentation sensible dans le nombre de transactions. Il en fut de même pour la réforme du tarif postal. La loi du 6 avril 1878, qui fixa à 0 fr. 15 par 15 grammes la taxe des lettres avait été par avance longuement étudiée : elle produisit les résultats prévus. Beaucoup de personnes pensaient que si le public trouvait grand avantage à cette réforme, le Trésor en supporterait les frais. En effet, la perte pour la première année atteignit 15.323.500 francs. Mais, dès 1883 le produit de la taxe nouvelle dépassait ce qu'il était en 1877, et si l'on prend les résultats de 1891 par exemple, l'augmentation moyenne annuelle, sur 1877, ressort à 6.62 p. 100 sur le nombre des lettres expédiées et à 1.28 p. 100 sur le produit. De 1872 à 1877, avec l'ancien tarif, l'augmentation annuelle n'avait été que de 1.7 p. 100 sur le

nombre des lettres et de 1.3 p. 100 sur le produit de la taxe ¹

L'intérêt du Trésor est sauvegardé et l'activité dans les transactions augmente par l'effet de ces mesures. D'autres fois, elles sont inspirées par ce souci que la fraude, dans les taxes excessives ou gênantes, se développe et s'empare du plus clair de l'impôt : et Léon Say de s'opposer au relèvement des droits sur l'alcool, et de faire voter la suppression complète des droits sur la chicorée.

II

Toujours il agissait par voie de mesures particulières, et il eut été difficile et bien injuste de qualifier cette manière d'agir de politique de dégrèvements. « Il y a « une politique d'équilibre, disait-il, qui conduit au dé- « grèvement, il n'y a pas, à proprement parler, de poli- « tique de dégrèvement. La politique d'équilibre conduit « au dégrèvement, parce qu'elle a pour conséquence « d'abandonner au public, c'est-à-dire aux contri- « buables, tout ce qui n'est pas nécessaire à former « cet équilibre. »

On sait ce qu'il advint des dégrèvements dans la période de 1877 à 1881. Certains parlementaires ne furent pas longtemps sans se rendre compte de tout le parti qu'on pouvait tirer d'une proposition de réduction de certains tarifs, faite au moment opportun. Et, de même qu'à l'Assemblée Nationale, chaque membre se serait cru diminué, à l'égard de ses collègues, s'il n'avait pas mis en avant

1. Sur les résultats de la réduction des tarifs postaux, dans les principaux pays d'Europe. Cf. une étude statistique de M. de Foville, dans *L'Economiste français*, 1877, numéro du 21 avril, p. 486.

son projet d'impôt, de même en cette nouvelle période, il n'y eut pas un député qui ne tint à honneur d'attacher son nom à un dégrèvement. C'est par centaines de millions qu'on les chiffre, mais c'est par un total plus considérable encore que vont se chiffrer les déficits. Ce manque de mesure, cette prodigalité commençaient à apparaître, dont nous verrons les fâcheux effets, à propos de l'extension démesurée du plan Freycinet de travaux publics.

CHAPITRE XV

LE CRÉDIT PUBLIC

I. Éléments constitutifs du crédit : la confiance ; l'existence de capitaux disponibles. — II. L'intervention gouvernementale peut-elle modifier l'état du crédit public ?

I

Le crédit d'un pays peut traverser, parfois sans dommage, les plus violentes secousses qui affectent la vie nationale, et sa fortune n'est pas exactement liée à la fortune des armées. Les lois auxquelles il obéit sont autres ; elles n'en sont pas moins complexes.

Pour qu'il y ait véritablement crédit public, deux éléments doivent coexister : la confiance des prêteurs dans la solvabilité de l'emprunteur ; l'existence de capitaux disponibles. La possibilité de la réunion de ces deux éléments est un fait moderne. On cite l'exemple d'emprunts publics aux époques les plus lointaines, mais le crédit public n'en existait pas moins pour cela ; le prêt sur gages a été sans doute la forme première, l'Etat se plaçant dans la situation d'un particulier, et le gage suppléant à la confiance. Un type plus récent de prêt sans confiance est l'emprunt garanti par des affectations de revenus, type qui s'est conservé jusqu'à l'époque actuelle, dans les pays à finances peu sûres. L'emprunt moderne au contraire, a pour gage une universalité de revenus et sa meilleure garantie consiste en une pro-

messe formelle de la loi¹. Le crédit existe alors dans la proportion où la confiance règne dans la sincérité de la promesse et dans la solidité du gouvernement qui l'a prise. « Il est donc absurde de penser qu'on puisse par « des mesures gouvernementales autres qu'une bonne « administration et qu'un scrupuleux respect de ses « engagements, relever le crédit de l'Etat s'il vient à être « ébranlé². »

La confiance est-elle née, il faut qu'alors les capitaux nécessaires se trouvent disponibles, là où le besoin s'en fait sentir. Le particularisme des capitaux n'a cessé qu'au début du xix^e siècle, par suite du développement des communications, de l'invention de moyens perfectionnés pour mobiliser toujours davantage la richesse. Depuis un demi-siècle, il n'est pas d'Etat à finances bien constituées qui ne puisse attirer dans ses caisses les capitaux des régions les plus éloignées. Rien n'est si instructif à ce sujet que de parcourir les listes des souscripteurs à nos grands emprunts de 1872, d'y compter le nombre de nations ayant contribué, qui pour beaucoup, qui pour quelques coupures de rentes, à notre libération.

Ne peuvent être considérés comme disponibles, des capitaux offerts à des conditions trop onéreuses. La hausse du taux de l'intérêt, est un signe de la rareté de l'argent ou de la mauvaise volonté des prêteurs.

II

Parfois, un Etat s'abusant sur son rôle et aussi sur sa puissance, méconnaissant l'inflexible rigueur des lois

1. Cf. p. 93, au sujet de l'assignation de recettes qui fut faite en janvier 1871, au profit de la Banque de France.

2. *Dictionnaire des Finances*, V^o. Crédit public, rédigé par Léon Say.

économiques, est tenté d'agir sur le taux, par voie de contrainte légale, en édictant des maxima, en intervenant à la Bourse ¹. Les capitaux n'en seront pas pour cela plus abondants, et des déboires inévitables attendent les ministres qui, volontairement ou non, se livrent à ces manœuvres. La Banque est un commerce ; pourquoi l'Etat y interviendrait-il davantage que dans tout autre. Il doit agir d'autant plus prudemment que la marchandise de ce commerce est la plus sensible et la plus facilement destructible par de fausses manœuvres. C'est une opinion bien erronée que celle qui prétend que le ministre des finances doit « par son action sur les hommes et « sur les sociétés financières, moraliser les affaires par « le contrôle, par la réglementation, par la fiscalité ². »

Cette opinion est malheureusement fortifiée par le développement des institutions interventionnistes, rattachées au ministère des finances. La plus considérable, la Caisse des dépôts et consignations, est une véritable banque d'Etat, qui, sauf l'escompte des effets de commerce, peut entreprendre toutes sortes d'affaires. C'est aussi la Banque de France, le Crédit foncier, dont le ministre nomme et révoque les gouverneurs et sous-gouverneurs. Et Léon Say pense que « les obstacles « légaux qui paraissent assurer l'indépendance de la « Caisse des dépôts, de la Banque de France, du Crédit « foncier, ne constitueraient pas un frein capable d'arrêter l'action d'un ministre entreprenant, s'il était « encouragé, un jour, par quelque majorité parlemen-

1. Cf. les deux articles d'histoire financière que fit paraître Léon Say *Le vol du Trésor en 1832*, et l'intervention du ministre des finances dans les affaires de Bourse. *Journal des Econ.* décembre 1883, et *Les interventions du Trésor à la Bourse, depuis 100 ans. Annales de l'école des Sciences Politiques*, 1886, reproduits dans les *Fin. de la Fr.*, t. III, p. 103 sqq.

2. *Les Finances*, p. 63.

« taire, à étendre son pouvoir direct, à intervenir jusqu'à l'excès ¹. » Cette crainte est-elle fondée ? Les hommes nouveaux arrivant au pouvoir sont-ils si « entreprenants », et n'a-t-on pas dit avec beaucoup de raison : « Les jacobins ministres, ne sont pas toujours des ministres jacobins » ? Ils ne le sont même presque jamais.

Il faut, en tout cas, se défendre d'adopter cette thèse, soutenue par quelques-uns, portés à considérer l'encaisse de la Banque, comme Trésor de l'État, comme Trésor de guerre, qui pourrait être mis à la disposition du ministre par un « arrêt de surséance », pour employer l'expression d'autrefois, ou par un décret de cours forcé, comme on dit aujourd'hui. L'encaisse de la Banque appartient aux porteurs de ses billets. Confiscation qui serait bien inutile du reste, « ... comme si le Trésor de « guerre de la nation ne consistait pas dans la richesse « des nationaux, et surtout dans les placements faits « par les Français à l'étranger ². »

Qu'il use de l'intermédiaire de ces institutions interventionnistes, ou qu'il intervienne directement sur le marché, l'État fait fausse route. Son action est inutile. « Les nations ont toujours eu à toute époque, le crédit « qu'elles méritaient, c'est-à-dire que méritaient et « leur gouvernement, et leur nationaux ³. »

Inconsidérément exercée, elle risque d'achever ce malade si délicat, en le voulant guérir. « Le crédit est « comme un être vivant. Quand il a force et santé, il « ressemble au taureau superbe dans l'arène, qui « regarde avec une surprise dédaigneuse le torero

1. *Les Finances*, p. 66.

2. *Les Finances* p. 68.

3. *Les Finances*, p. 70.

« armé de sa petite épée... Fatiguez le crédit, tour-
« mentez-le, tendez-lui mille embûches, ayez des pica-
« dores qui s'appellent inspecteurs, armés de tous les
« instruments de la fiscalité, amendes et confiscations,
« et le premier crédit du monde sera bien vite trans-
« formé en crédit d'État à finances avariées. Après une
« lutte plus ou moins longue, il succombera tout
« d'un coup¹. »

1. Banquet de l'Union libérale républicaine, 15 janvier 1896. *Fin. de la Fr.*, t. IV, p. 631.

CHAPITRE XVI

LIMITATION DE LA FRAPPE DES PIÈCES DE 5 FRANCS EN ARGENT

- I. Dépréciation du métal blanc vers 1875. — Discussion du projet Léon Say, demandant, pour le ministre des finances, la faculté de limiter ou de suspendre la frappe des pièces de 5 francs, par voie de décret.

I

Le principe du bi-métallisme, — consacré en France par la loi de germinal an XI — a pour conséquence de faire affluer chez le pays qui l'applique le métal momentanément déprécié à l'étranger, et de raréfier, par contre, dans sa circulation, le métal recherché. Le problème de la dépréciation de l'argent s'était posé au début du xix^e siècle, et avait abouti à la crise de 1849. Mais aucun remède n'était sorti de cette crise, et la valeur de l'argent continuait à baisser. Une série de facteurs durables contribuait à l'avilissement de ce métal : le régime du papier monnaie en Autriche, en Italie, en Russie et même en France ; l'augmentation de la dette de l'Inde vis-à-vis de l'Angleterre, qui avait pour résultat une réalisation des créances commerciales, non par une importation d'argent en Inde, comme il se pratique d'ordinaire, mais par des ventes de traites sur l'Inde, sur le marché de Londres ; la productivité excessive des mines d'argent. Une crise

monétaire, prévue depuis longtemps, était imminente vers 1872.

Mais à ce moment, un fait nouveau risqua de la rendre bien plus grave que celle de 1849 : la démonétisation de l'argent en Allemagne, qui avait pour résultat une exportation forcée de métal blanc, vendu en échange d'or destiné aux nouvelles monnaies allemandes. En 1853-1856, alors que le métal jaune abondait, le changement aurait pu s'opérer sans perturbations. Mais l'opportunité politique n'existait pas encore. Le nouvel Empire allemand, qui réalisait l'unité administrative et financière, profita, en outre, de ces années 1872-1873, où le paiement de l'indemnité de guerre faisait passer en Allemagne une grande quantité de numéraire. Sur ces entrefaites, les Pays-Bas et les États scandinaves, pour éviter cet afflux de métal déprécié, suivirent l'exemple de l'Allemagne. Un bouleversement d'une intensité sans précédent se serait produit, et le marché monétaire mondial aurait été troublé pour de longues années, si ce mouvement de panique s'était généralisé.

Heureusement, l'Union latine, qui avait été fondée en 1865, intervint, et prit des mesures énergiques : elle décida la limitation de la frappe des pièces de 5 francs à partir de 1874, et fixa un contingent total pour l'Union. C'était opposer une barrière efficace à l'invasion du métal argent, sans toutefois porter atteinte à sa valeur monétaire. Mais la législation des pays contractants n'en fut pas, pour cela, modifiée. En France, par exemple, les détenteurs de métal blanc étaient fondés à prétendre que, conservant la faculté de faire convertir les lingots en monnaie, ils ne pouvaient être privés de ce

droit, tant que le contingent spécial, fixé à 54 millions en 1876, n'était pas atteint.

Pour parer à cet inconvénient, la Belgique, par une loi du 18 décembre 1873, avait accordé au gouvernement le droit de limiter et de suspendre la fabrication des pièces de 5 francs en argent, *même en dehors de toute convention internationale*. Cette mesure avait paru très raisonnable à Léon Say; elle avait pour effet d'interdire une augmentation trop considérable dans la quantité des pièces de 5 francs dont l'État était responsable; car l'échange contre des pièces d'or, si cet échange devenait nécessaire, devrait être fait, à son compte et à ses frais.

II

Ministre des finances en 1876, il présenta au Sénat (le 21 mars) un projet de loi, dans lequel il demandait « la limitation ou la suspension, par voie de décret, de la fabrication des pièces de 5 francs en argent, avec effet « jusqu'au 31 janvier 1878. »

Ce projet fut fort mal accueilli par les partisans du monométallisme; il allait contre leurs intentions secrètes, conservant le *statu quo*, tandis qu'ils désiraient une loi de principe en faveur de leur doctrine, à laquelle les circonstances fournissaient un argument des plus convaincants. Léon Say trouvait au contraire, absolument inopportun de se prononcer sur la question du simple ou du double étalon. Les causes qui avaient amené la dépréciation de l'argent, se demandait-il, sont-elles aussi durables qu'on veut bien le dire: la démonétisation de l'argent en Allemagne est un phénomène essentiellement temporaire, et la dépréciation de ce fait

cessera quand le stock d'argent aura été absorbé. La situation de l'Inde, cet immense réservoir de métal argent, s'améliorera certainement dans un avenir plus ou moins prochain; enfin les mines d'argent des Etats-Unis ne sont pas inépuisables, et on peut très vraisemblablement prévoir la découverte de nouvelles mines d'or. Pour toutes ces raisons, il lui paraissait prématuré d'aggraver la situation, en considérant la baisse de l'argent comme un fait définitif; il voulait empêcher l'augmentation de notre stock, mais se refusait d'aller plus loin. Dans son discours au Sénat, pour la défense de son projet, il disait nettement : « M. de Parieu « voudrait que nous fassions un pas vers l'étalon or, et « un pas vers la démonétisation de l'argent. Je ne suis « pas de cet avis. Tout ce qui, dans la rédaction de la loi, « me paraît être un engagement vers l'étalon or, « unique, et vers la démonétisation de l'argent, je le « rejette. Tout ce qui, au contraire, dans la rédaction, « montre que nous voulons rester dans le *statu quo*, « que nous n'avons aucun parti pris, je le maintiens¹. »

Ses adversaires alors, firent mine de s'inquiéter de l'usage que le gouvernement pourrait faire de son droit; et Léon Say de répondre: « Lorsque dans la commission, cette question précise m'a été posée, j'ai dû « être très réservé; car enfin, quand on demande une « faculté, c'est pour pouvoir s'en servir dans un sens « ou dans l'autre. Si, après l'avoir demandée, je disais « que j'agirai de telle ou telle façon, autant vaudrait

1. Sénat, 13 juin 1876. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 66. Cf. dans cette même séance, le discours de M. de Parieu, demandant la cessation de la délivrance des « bons de monnaie » pour la fabrication de l'argent à neuf dixièmes de fin, et les amendements de MM. Pagézy et de Ventavon, tendant à réserver à l'Etat, sous différentes formes, le bénéfice de la frappe, refusée aux particuliers.

« mettre dans la loi, que le ministre agira toujours de
 « cette façon... J'aurais voulu le dire, que je ne l'aurais
 « pu, puisqu'actuellement je ne prends aucun parti...
 « J'en userai peut-être, probablement même, parce que
 « je crois qu'il est fâcheux, en effet, tant que la question
 « ne sera pas résolue, d'augmenter les stocks métalliques
 « de la France en argent... » Et il concluait avec rai-
 son : « Mon opinion est qu'il faut agir avec la plus
 « extrême réserve. Il n'y a pas de questions plus déli-
 « cates que les questions monétaires ¹. »

Le projet de loi, voté par le Sénat, vint en discussion à la Chambre le 2 août 1876 ; les mêmes arguments furent repris. Pour repousser les amendements divers de MM. Bordet, Lecesne et Allain-Targé, Léon Say fit valoir qu'il comprenait difficilement le raisonnement de ceux qui, trouvant funeste la baisse du métal argent, voulaient le démonétiser, pour activer ce mouvement ; que d'autre part son projet n'empêchait nullement une discussion ultérieure sur le changement de l'étalon monétaire — changement auquel, du reste, il se réservait de s'opposer énergiquement ; mais que, pour le moment, une mesure de ce genre ne s'imposait pas, bien au contraire.

La loi fut votée et promulguée le 6 août 1876 ², et, le lendemain, Léon Say fit signer un décret déclarant suspendu le libre monnayage de l'argent.

On sait qu'à la suite de conférences entre les États composant l'Union latine, la frappe de l'argent a été

1. Sénat, 13 juin 1876. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 71.

2. Le projet de loi Léon Say, voté par les Chambres, est ainsi conçu :
 Article unique : « La fabrication des pièces de 5 francs en argent pourra
 « être limitée ou suspendue par décret. »

suspendue le 5 novembre 1878. L'argent monnayé conservait son caractère libératoire, mais l'argent en lingot perdait son caractère monétaire (sauf aux Indes où la frappe illimitée se conserve); il devenait partout ailleurs une simple marchandise subissant la loi de l'offre et de la demande¹.

1. A propos de la question monétaire, Léon Say est encore intervenu deux fois dans la suite. En 1879, il a fait voter une loi substituant le système de la régie au système de l'entreprise dans la fabrication des monnaies. Cf. Sénat, 12 juillet 1879. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 481. (Loi votée à l'unanimité par le Sénat). Et la même année, une loi portant approbation de la modification faite à l'article 8 de la Convention du 5 novembre 1878, concernant la faculté accordée par la Convention aux Etats signataires, de frapper la monnaie divisionnaire. La modification remédiait à l'excès de monnaie divisionnaire dans la circulation en France. Cf. Sénat, 29 juillet 1879. *Fin. de la Fr.*, t. II, p. 493.

CHAPITRE XVII

LA CONVERSION

I. A qui appartient l'initiative d'une conversion ?— II. Quels sont les rapports officiels existant entre le ministère des finances et la Bourse ?

I

La première conversion qui devint possible, après la guerre, fut celle de l'emprunt Morgan, que Léon Say réalisa en 1875. Toutes les valeurs de bourse avaient suivi la même marche ascensionnelle, et le 5 p. 100 perpétuel dépassait le pair dès cette époque. A la fin de 1876, il était à 105, et ce cours ne fut plus perdu. En juin 1877, il oscillait entre 110 et 120. En octobre 1880, en mars 1881, les cours moyens furent au-dessus de 120 francs ; en mars 1881, il atteignait le maximum avec 121 fr. 20.

La conversion s'imposait depuis longtemps. Tant elle fut retardée, que la crise de 1882 survint, détruisant une grande partie des bénéfices que l'État avait négligé de réaliser.

Un tel retard a été vivement critiqué. Dès le 27 octobre 1876, Léon Say disait cependant à la commission du budget : « Quels que soient l'époque de la conversion et le mode qu'on emploiera, il est certain qu'on y trouvera au minimum 25 millions. »

Des raisons plus politiques que financières s'opposèrent à ce qu'elle fut réalisée à temps. On craignit, pendant un temps, de mécontenter la clientèle démocratique

des grands emprunts nationaux; puis l'ère des travaux publics survint, avec les émissions successives de 3 p. 100 amortissable. Un article du *Journal des Débats*¹, apprenait au public que Léon Say allait enfin la réaliser, quand le ministère tomba, en décembre 1879.

M. Tirard l'effectua enfin le 27 avril 1883, d'une manière des plus modérées, puisqu'on s'arrêta à la conversion en 4 et demi, avec garantie pour les porteurs, contre toute nouvelle conversion avant dix ans. L'économie réalisée fut de 34 millions.

Nous ne sommes pas juges ici de la valeur des raisons politiques invoquées, et, sans nous demander si Léon Say pouvait, politiquement parlant, agir sur ses collègues du cabinet, et leur faire partager son point de vue, nous examinerons seulement cette question de technique financière qui se posa pendant ces longs préliminaires : à qui appartient l'initiative d'une conversion, et quels sont les rapports qui s'établissent à ce propos entre le ministère des finances et la Bourse ?

En février 1879, la presse politique et financière avait entamé d'ardentes polémiques sur l'opportunité d'une conversion du 5 p. 100. Léon Say, ministre, jugeant qu'à ce moment la question ne pouvait pas se poser, avait gardé un silence prudent et taisait son opinion personnelle.

Or, il advint que la commission du budget fut nommée sur ces entrefaites, et l'on prétendit que les membres de cette commission, dans leur première séance, s'étaient prononcés en faveur d'une prochaine conversion. Aussitôt, baisse du 5 p. 100. On se demandait avec inquiétude quelle serait l'attitude du ministre des finances, si le sentiment de la commission venait à

1. *Journal des Débats*, 15 janvier 1880.

être partagé par la Chambre. A cette question, s'en rattachait une autre, subsidiaire : celle de savoir dans quelles conditions, par suite de quelle communication officielle ou officieuse, la Bourse avait été influencée?

A la violence des interpellations, il apparut bientôt que les adversaires politiques de Léon Say cherchaient à transformer cette question de finances en machine de guerre contre le cabinet. Léon Say ne se prêta pas à cette manœuvre; avec une grande fermeté, il posa les principes et revendiqua les prérogatives qui, en cette matière, appartiennent au ministre des finances :

Il est juge et seul juge de l'opportunité. L'initiative, c'est : « la possibilité de ne pas même discuter la question, de ne pas être obligé de venir dire à la tribune, « un jour, qu'il n'y a pas opportunité, et de pas être « obligé de venir dire, le lendemain, à cette même tribune qu'il n'y a pas encore opportunité¹. » On ne respecte pas davantage ce droit d'initiative, en mettant pour ainsi dire la question à l'ordre du jour dans les bureaux, à l'occasion de la nomination de la commission du budget, car, non seulement alors, il y a empiètement du pouvoir législatif sur celui du ministre, mais, de plus, cette manière inattendue amène dans le public de fâcheuses émotions. L'opportunité d'une pareille décision, en effet, est un des facteurs les plus importants de la réussite : Du moment choisi dépend étroitement la forme adoptée pour l'opération, et le ministre est seul arbitre de cette forme même. On voulait, par cette manœuvre, opposer la Chambre au gouvernement, mais Léon Say refusa très à propos de se laisser indirectement forcer la main — ou renverser — en prévenant

1. Chambre, 28 février 1879. *Fin. de la Fr.* t. II, p. 438.

le conflit, et s'abstint de dire son opinion, avant de connaître l'avis de la Chambre par l'intermédiaire de la commission.

Cette attitude énergique permit d'aller au fond des choses. On s'aperçut bientôt que les bruits n'étaient pas fondés et que la commission du budget était restée dans son rôle; voulant très légitimement avoir l'avis du ministre des finances sur la question de l'opportunité, celui-ci l'avait posée en conseil de cabinet, et, à l'issue de la réunion, avait communiqué la décision négative au syndic des agents de change.

Quant à l'autre question, celle de savoir quels rapports réguliers s'établissent entre le gouvernement et la Bourse, voici comment les choses se passent et doivent se passer. Quelques jours avant cette alerte, le maréchal de Mac-Mahon avait réuni le conseil des ministres, pour le charger de porter à la Chambre sa démission. Immédiatement au sortir du conseil, Léon Say adressa une dépêche au syndic des agents de change, qui communiqua la nouvelle à la Bourse. Si le ministre de l'Intérieur avait été chargé du message, c'est par l'intermédiaire du commissaire spécial de la Bourse qu'il aurait informé le marché.

Les choses se passèrent exactement de même, à la suite de l'avis du Conseil sur la conversion. Si le syndic des agents de change, aussitôt informé, crut devoir retarder quelques peu la communication au marché des valeurs, si des opérations de Bourse furent engagées dans l'intervalle, la responsabilité retombait tout entière sur lui. Le ministre des finances n'avait, en aucune façon, à en être incriminé.

En feuilletant les documents parlementaires de cette époque, on retrouve la trace de l'émotion que souleva

l'incident dont la portée nous semble maintenant bien anodine. Nous avons rappelé cet épisode oublié, pour montrer que Léon Say était aussi bon politique que financier avisé, et qu'il savait toujours revendiquer hautement les prérogatives qui appartiennent au ministre des finances.¹

1. Cf. l'éloquent discours que prononça Léon Say à ce propos à la Chambre le 22 mars 1879. *Fin. la de Fr.* t. II, p. 441.

CHAPITRE XVIII

LE PLAN DE TRAVAUX PUBLICS ET LA CRÉATION DU 3 p. 100 AMORTISSABLE

- I. Le plan Freycinet de Travaux publics. — II. Le plan financier de Léon Say, correspondant. — III. La première émission de 3 p. 100 amortissable. — IV. Ce que devint le plan de Travaux publics. — V. Ce que devint le plan financier : les émissions successives de 3 p. 100 amortissable. — VI. Critiques faites au type de rentes 3 p. 100 amortissable.

Léon Say peut être considéré non seulement comme le créateur du type de rentes 3 p. 100 amortissables, moyen financier employé dans l'exécution du plan Freycinet, mais encore comme un des promoteurs de ce plan. Ce sont là deux points de vue très voisins, qu'on doit cependant distinguer, pour ne pas tomber dans l'erreur de ceux qui, croyant critiquer le 3 p. 100 amortissable, s'attaquent en réalité au plan de travaux publics, et plus particulièrement à ce qu'il est devenu, contre le gré de ceux qui l'établirent. Nous considérons donc Léon Say successivement sous ces deux attitudes : comme l'un des promoteurs du plan, et comme le créateur du 3 p. 100 amortissable.

I

En 1878, lorsque M. Dufaure fut appelé à la Présidence du Conseil, les répercussions les plus lointaines de la guerre s'éteignaient : le compte de liquidation

touchait à sa fin, le remboursement à la Banque était presque achevé, la prospérité revenue se manifestait par une augmentation continuelle des excédents budgétaires. L'exposition universelle allait ouvrir une autre période; on pouvait, enfin, songer aux travaux de la paix.

Précisément, l'homme qui arrivait au pouvoir, s'était trouvé, en 1839, ministre des travaux publics, et avait élaboré à ce moment, avec succès, un plan de réfection de nos ports et de nos routes, plan qui consacrait notamment 44 millions à l'amélioration des grands ports de commerce. Le moment lui parut propice de reprendre cette même idée, d'établir à nouveau un plan de travaux publics d'une ampleur proportionnée aux besoins actuels. Et c'est alors qu'eut lieu cette soirée historique du 8 janvier 1878, où M. de Freycinet, ministre des travaux publics, Gambetta, président de la Chambre, et Léon Say, ministre des finances posèrent les bases d'un vaste programme¹.

Les idées fondamentales en étaient les suivantes : l'exécution ne serait pas renfermée en un nombre d'années déterminé, mais on irait par étapes successives, en commençant par les travaux les plus urgents, et dans la mesure non de l'utilité des travaux proposés, mais des disponibilités annuelles; néanmoins, un plan paraissait, dès le début, nécessaire, afin de ne pas aller à l'aven-

1. « Le 8 janvier 1878, à 10 heures du soir, j'avais avec M. de Freycinet et M. Gambetta, une conférence qui a duré deux heures, et dans laquelle j'ai pris la responsabilité financière du magnifique plan de travaux qu'avait conçu le ministre des Travaux publics. Je pouvais la prendre cette responsabilité; nous étions en état de faire face aux engagements que nous allions contracter... »

Discours prononcé par Léon Say, à la réunion plénière des électeurs sénatoriaux de Seine-et-Oise, 7 décembre 1881.

ture : « Nous avons un plan, et c'est toujours moins
 « dangereux que s'il n'y avait pas, de plan du tout ;
 « car si on venait tous les jours, sans l'avoir bien étu-
 « diée à l'avance, vous demander d'entreprendre telle
 « ou telle opération, ne sachant pas où vous iriez, vous
 « iriez peut-être plus loin que vous ne voudriez ».

Quant aux travaux projetés, on prenait pour guide les deux rapports très documentés que M. de Freycinet terminait à ce moment. Tout d'abord, l'achèvement de notre réseau ferré d'intérêt général : Des commissions régionales seraient instituées par décret, pour désigner les lignes à ranger dans ce réseau. D'après les évaluations du rapport, le futur réseau comprendrait 40.000 kilomètres, divisés en trois groupes, non compris 5.000 kilomètres déjà concédés, dont l'exécution incombait aux compagnies. La dépense prévue était de 3 milliards ¹.

On réservait les projets concernant les chemins de fer d'intérêt local. Pour les canaux et pour les ports, des commissions régionales désigneraient, de même, les travaux les plus urgents. La dépense approximative était de 750 millions pour les canaux et voies navigables, et de 250 millions pour les ports. La question des moyens financiers destinés à faire face à ce vaste programme, était laissée tout entière à la responsabilité de Léon Say.

II

Le principe fondamental du plan étant une réalisation successive des travaux, Léon Say écartait, de

1. Rapport du ministre des Travaux publics relatif à l'institution de commissions régionales, en vue de compléter le réseau des chemins de fer d'intérêt général. (*Journal officiel* des 2 et 3 janvier 1878). Rapport du 16 janvier pour les canaux et ports maritimes.

prime abord, l'idée de faire appel au crédit sous la forme des emprunts ordinaires; nous en avons de bien récents, pour un total si considérable. En outre, demander à l'épargne des capitaux très importants à époques fixes, c'était inciter l'Etat à dépenser en travaux les sommes assez arbitrairement fixées, et, par là, risquer, en exécutant « quand même » d'engager l'avenir. Il valait beaucoup mieux utiliser un mode d'appel au crédit, qui permit de se procurer chaque année les ressources nécessaires à la confection de la quantité de travaux votés par les Chambres pour l'exercice. Connaissant, d'autre part, les difficultés que rencontre chez nous l'amortissement volontaire, Léon Say, peu soucieux d'augmenter encore la dette perpétuelle, ne cachait pas ses préférences pour un titre portant en lui-même son amortissement, dont une partie serait payée par la génération actuelle, la première appelée à profiter des travaux. Pour la forme des rentes, enfin, il lui paraissait raisonnable de ne pas surprendre les habitudes du public, et, puisqu'il s'agissait d'effectuer des travaux analogues à ceux qu'entreprennent les grandes compagnies de chemins de fer, le modèle des titres qu'elles offraient depuis longtemps au public, était tout indiqué.

De ces nécessités, sortit le 3 p. 100 amortissable. Le nouveau titre empruntait aux obligations de chemins de fer leur forme et leur délai d'amortissement (75 ans), aux rentes sur l'Etat leur mode de cotation (chaque titre représente 15 francs de rente, il est coté à tant les 3 fr. de rente) et leurs privilèges. « La seule différence
« qui pourra subsister entre cette rente nouvelle et les
« autres rentes émises par l'Etat, c'est que les rentes
« 3, 4, 4 et demi et 5 p. 100 sont rachetables, rem-
« boursables et convertibles, tandis que la nouvelle

« rente sera amortissable par tirages annuels, mais ne
 « sera pas convertible ; elle jouira d'ailleurs de toutes
 « les immunités qui appartiennent aux rentes ins-
 « crites¹. »

La commission du budget, présidée par Gambetta, accueillit favorablement le projet. Le rapporteur approuvait particulièrement le caractère amortissable du nouvel emprunt. « Le système de rentes amortissables par tirages successifs, disait-il, contraindrait utilement l'Etat à réduire sa dette sous une forme constante et sans sacrifice trop lourd ».

Le projet fut voté par la Chambre le 16 mars 1878 ; il devint la loi du 11 juin 1878. Un décret du 16 juillet précisait le détail de l'émission² : il décidait que le capital au pair des rentes 3 p. 100 amortissables serait divisé en 175 séries remboursables en 75 ans, suivant un tableau annexé. Le minimum de rentes inscriptible était fixé à 15 francs, et les rentes ne pouvaient être délivrées que pour cette somme ou pour des multiples.

III

A côté de ces dispositions organiques, cette même loi du 11 juin fixait les conditions de la première émission et l'emploi des capitaux. Un crédit extraordinaire de 331 millions était ouvert au ministère des Travaux publics pour le rachat et l'achèvement de certaines lignes de chemins de fer d'intérêt secondaire (art. 5), l'article 7 autorisait la réalisation de ce capital aug-

1. De ce caractère de titres d'Etat, résultait une autre différence avec les obligations de chemins de fer. Tandis que celles-ci ne sont l'objet que d'affaires au comptant, le 3 p. 100 amortissable pouvait être négocié au comptant ou à terme.

2. Texte de la loi et du décret aux pièces annexes infra p. 266.

menté des frais d'escompte et de négociation. L'article 8 enfin, se référant à la loi du 29 décembre 1876 portant autorisation de créer des obligations à long terme, faisait l'unification, et décidait que le Trésor pourrait remplacer par les nouvelles obligations la partie des obligations à long terme qui restait à émettre pour 1877 et 1878. En exécution de ces dispositions, un arrêté ministériel du 16 juillet 1878 fixa à la somme de 439.878.547 francs le capital à réaliser, et autorisa la Dette inscrite à remettre au Trésor, en remplacement des 50.673 obligations à long terme qu'elle avait encore en portefeuille, une somme de 1.013.460 de rente 3 p. 100 amortissable, au porteur, pour être négociée par l'intermédiaire des agents de change.

Léon Say voulait éviter la souscription publique, et offrir les titres de la rente nouvelle directement en Bourse. Ayant annoncé, le 16 juillet, qu'il allait faire vendre le lendemain ce premier lot de titres de plus de 1 million, la spéculation s'en empara immédiatement, et, dès le premier jour, le nouveau fonds fut coté à des cours beaucoup trop élevés. Peu après les cours baissaient à un niveau plus normal, et le 1^{er} août, la rente qui avait valu huit jours avant 86 et 87 francs, ne cotait plus que 81 francs; le mécontentement fut général au ministère aussi bien que chez les souscripteurs ferme¹.

1. « On a dit que les premières rentes amortissables avaient été
« vendues trop cher. Je le reconnais, et j'ai fait tout ce que j'ai pu
« pour ne pas les vendre si cher... Je n'étais pas flatté, lorsqu'on
« m'apportait le cours de la Bourse, de voir le cours du 3 p. 100 amor-
« tissable monter à 86 et à 87 francs. Je recevais ce jour-là un peu plus
« d'argent, mais je ne me créais pas de clientèle, et ce qu'il aurait
« fallu, c'eût été se créer une clientèle pour l'avenir. Il y a eu là un
« excès de spéculation. » Sénat. 19, 20 décembre 1882. *Fin. de la Fr.*
t. II. p. 697.

Pour continuer son placement, le ministre mit des rentes à la disposition du public aux caisses du Trésor, d'abord au cours fixe de 80 fr. 50, puis au cours moyen de la veille des demandes. Mais les oscillations du début avaient quelque peu désorienté les acheteurs, et, du 12 août au 5 septembre, on plaça seulement un capital de 80 millions. Pour en finir, Léon Say offrit le reste de l'emprunt à 79 fr. 75 à la Bourse, qui fut souscrit par les grandes banques et établissements de crédit.

Au 1^{er} octobre 1878, le Grand-Livre, 3 p. 400 amortissable se trouva définitivement constitué, avec 46.495.500 francs de rentes également réparties dans les cent-soixante-quinze séries, représentant un capital effectif de 439.878.547 francs et un capital nominal de 549.850.000 francs. Le taux moyen ressortait à 80 francs.

Cette modalité d'emprunt avait été bien accueillie par les Chambres, et le vote des lois s'était accompli sans difficultés. Puis, en présence des quelques pénibles premiers jours que fit passer au nouveau titre une spéculation déjà trop hardie, et qui allait bientôt, par ses excès, conduire le marché à la crise de 1882, il se trouva des critiques pour incriminer le fonds lui-même, et non l'état du marché. Ils furent suivis par une certaine presse qui avait été déçue dans ses espérances, parce que Léon Say n'avait pas fait appel aux intermédiaires, comme il se pratique lors de l'émission publique des grands emprunts. Ces récriminations eurent leur écho à la Chambre, et donnèrent l'occasion à Léon Say, en réduisant à néant ces vains griefs, de répondre avec précision à certaines observations plus scientifiques qui lui furent faites devant l'Assemblée.

M. Haentjens trouvait l'innovation compliquée¹. Léon Say montra qu'il n'en était rien : « Les rentes 3 p. 100 « amortissables ne sont pas autre chose que des obligations de chemin de fer 3 p. 100; seulement nous leur « avons donné un autre nom et nous les avons cotées en « rentes au lieu de les coter en capital, mais cela n'en « change pas la nature... Vous avez dit que le système « des 175 séries était obscur et compliqué. D'après le « système des chemins de fer il aurait fallu 266.000 numéros. Notre système d'amortissement n'en comporte « que 175; il est donc moins compliqué...² Quant au « mode de transfert, il est pour le 3 p. 100 amortissable « exactement le même que pour le 3 p. 100 ancien et « le 5 p. 100². »

De même, Léon Say faisait ressortir par comparaison, les bonnes conditions pécuniaires de l'émission, prise dans son ensemble. Sous cette forme d'obligations amortissables, on pouvait se reporter à deux précédents : les premières obligations trentenaires, émises par M. de Forcade de la Roquette, les dernières, émises par M. Caillaux pendant le ministère du 16 mai. Ces deux placements comparables avec le 3 p. 100 amortissable furent faits à des taux bien moins avantageux. Et pour trouver un emprunt soit en amortissable, soit en perpétuel, ressortant aux mêmes prix, Léon Say indiquait qu'il fallait remonter jusqu'au gouvernement de juillet, jusqu'à l'emprunt Human en 1844.

Le 3 avril 1879, l'opposition étant encore revenue à

1. Cf. son discours à la Chambre, 21 novembre 1878, auquel Léon Say répondit dans la même séance.

2. Sur le système d'amortissement par séries, Cf. G. Jèze, *L'annuité affectée à la rente 3 p. 100 amortissable* et la loi du 8 avril 1910, article 73. (*Revue de Science et de législation financières*, octobre, décembre 1910, p. 570.)

la charge, Léon Say donnait les chiffres définitifs et le détail des frais d'émission : au total 768.000 francs dont 45.000 francs pour travaux extraordinaires, indemnités aux agents et salaires d'auxiliaires, 60.000 francs pour frais d'imprimés, 197.000 francs pour dépenses de matériel, et 466.000 francs de frais de courtage et de publicité : ce qui représente une proportion de 17 centimes p. 100 francs du capital emprunté. Sans comparer ce chiffre avec ceux des grands emprunts de 2 milliards (1 fr. 57 pour 100) et de 3 milliards (1 fr. 18 p. 100) émis dans des circonstances anormales, on ne peut cependant, en toute équité, s'empêcher de conclure « qu'au point de vue de l'économie dans la dépense des « frais de négociation, cet emprunt a aussi bien réussi « qu'au point de vue des intérêts dûs par le Trésor¹. »

IV

Le plan Freycinet était apparu comme la consécration et la récompense des efforts auxquels le pays s'était courageusement livré pendant ces dures années de libération et de relèvement ; il faisait, en outre, inventaire raisonné de nos besoins économiques ; ce n'était à coup sûr pas un programme électoral, encore moins un système socialiste de travaux publics entrepris aux frais du budget et de l'emprunt. Les promoteurs s'étaient expliqués nettement ; ils furent les premiers à protester contre l'extention démesurée du programme.

En 1877, à propos du rachat de la ligne des Charentes, Léon Say disait déjà : « Il est impossible de « faire tout ce qui est utile... il faut savoir se limiter.

1. Chambre, 3 avril 1879. *Fin. de la Fr.* t. II, p. 454

« Eh bien ! vous ne pourrez pas vous limiter si vous ne
« vous imposez pas à vous-même un frein... je crois
« que la Chambre fera bien, si elle pense qu'il nous faut
« faire des travaux, d'avoir un programme absolument
« limité. »

Le plan primitif comportait au maximum une dépense d'environ 5 milliards à effectuer en dix ans au moins. « J'ai ici le papier écrit de ma main à la date
« du 10 janvier 1878 dans lequel je relatais les chiffres
« que M. de Freycinet avait mis sous mes yeux : Rachat
« et achèvement des compagnies secondaires, 500 mil-
« lions; chemins de fer, 3 milliards; ports et navigation
« 1 milliard; en tout, 4 milliards 500 millions. Voilà le
« chiffre que nous avons discuté dans nos conférences¹. »

Ces chiffres n'étaient, du reste, qu'approximatifs; le plan comportait une certaine élasticité, et ses promoteurs ne furent nullement étonnés, lorsque les études techniques donnèrent un total supérieur : Au mois de décembre 1879, M. de Freycinet publiait un nouveau rapport, analysé par M. Sadi-Carnot, dans lequel les évaluations étaient précisées : « 3 milliards et demi
« pour les chemins de fer, 1 milliard et demi pour les
« voies navigables et les ports, et 7 ou 800 millions
« pour le rachat et l'achèvement des lignes que leurs
« concessionnaires primitifs étaient hors d'état de
« construire ou d'exploiter. » Ce qui faisait en tout
5.800 millions.

Fallait-il remanier le plan financier pour cette extension de 1.300 millions? Léon Say ne le crut pas nécessaire : l'instrument financier se prêtait justement à ces différences que tous avaient prévues; en outre, le plan était

1. Sénat, 19, 20 décembre 1882. *Fin. de la Fr.* t. II p. 688.

surtout élastique au point de vue du temps. Le rapporteur de la loi, M. le général Billot, avait écrit lui-même dans son rapport « .. les lignes classées ne seront point déclarées d'utilité publique. Des projets successifs, étudiés avec soin, viendront chaque année soumettre aux Chambres les lignes à construire, selon les besoins du pays et suivant les ressources que le budget permettra de consacrer aux travaux publics... l'exécution du travail demandera au moins dix à douze années; *elle pourra en comprendre vingt, trente peut-être*, suivant les événements politiques et économiques que nous aurons à traverser. » Par conséquent, Léon Say était en droit d'affirmer que le plan auquel il avait concouru, plan de 5.800 millions, ne dépassait en aucune manière les forces du pays, et qu'il avait préparé les finances nécessaires à des conditions très pratiques et très raisonnables.

Léon Say quitta le pouvoir en décembre 1879. Le programme soumis aux Chambres, longuement examiné, sortit d'une discussion, où la surenchère s'était exercée à propos de chaque chapitre¹, démesurément agrandi et, de plus, faussé dans son esprit : Pour les chemins de fer, le conseil supérieur des Ponts et chaussées avait établi des devis pour 4.500 kilomètres à construire, au maximum. La Chambre porta ce chiffre à 8.848 kilomètres, non compris 4.151 kilomètres à construire ultérieurement. Pour les ports, les auteurs du plan avaient pensé qu'il valait mieux concentrer la dépense sur un

1. Léon Say donne un exemple entre mille de la manière dont s'exerçait cette surenchère. « Dans mon département, non loin d'ici, on a construit un chemin de fer qui l'année passée a, je crois, produit 5.000 francs et dont l'exploitation a coûté 100.000 francs. Je sais bien que c'était un chemin de fer stratégique, mais depuis, on a déclaré qu'il ne présentait plus ce caractère... »

ou deux ports importants, et y réaliser de sérieuses améliorations, plutôt que d'éparpiller les crédits sur beaucoup. L'intérêt électoral ne l'entendait pas ainsi, la Chambre prit le contrepied de cette méthode, et chacun reçut, pour son fief, un peu de la manne providentielle.

De 5 milliards 800 millions, la dépense prévue passait à 8 200 millions, chiffre qu'elle atteignait au moment où la session, heureusement, prit fin. Les conséquences de cette politique désordonnée ne se firent pas attendre. Dans l'impossibilité d'arrêter les travaux commencés, ni de revenir sur les engagements pris, le gouvernement dut faire appel aux compagnies. 8.000 kilomètres non exploités furent concédés, par les conventions de 1883, aux grandes compagnies qui substituèrent leur crédit à celui de l'État. Une partie des capitaux qu'elles durent ainsi fournir, fut stipulée remboursable en annuités, une autre, définitivement supportée par elles ou compensée par les anciennes dettes de garantie dont l'État leur faisait abandon¹. Quant aux ports, canaux et routes, les localités furent mises à contribution par le système des avances remboursables en annuités.

Pour achever, enfin, de rendre méconnaissable le programme primitif, vint se greffer plus tard sur lui, un plan non moins vaste pour la transformation des établissements d'instruction publique à tous les degrés.

Des critiques avisés croient souvent que les mauvais

1. Nous ne pouvons entrer ici dans de plus longs détails et nous renvoyons le lecteur à « l'Enquête sur les conventions de 1883 » qui eut lieu en 1895, enquête si documentée et si curieuse sur la genèse des « conventions scélérates » et particulièrement à la déposition de Léon Say, 1^{er} mars 1895. Cf. également Colson. *Les Chemins de fer et le Budget*, 1896. Cauwès. *Econ. Pol.*, troisième édition, t. IV p. 103 sqq.

résultats s'expliquent par une erreur initiale. Cette manière de raisonner serait ici de la dernière injustice : la conception de ce plan magnifique, traduction naturelle et logique de l'effort économique d'un pays qui veut reprendre dans le monde sa place privilégiée, fait la gloire de ses auteurs, de même que son exécution défectueuse porte la condamnation formelle de certaines méthodes parlementaires.

V

Une deuxième émission de 3 p. 100 amortissable, nécessitée par ces grosses dépenses, fut faite dès 1881 par M. Magnin. La souscription publique ouverte le 17 mars 1881 au cours de 83 fr. 25 par 3 francs de rente donna lieu à la création d'une rente de 36.034.860 francs pour un capital réalisé de 999.967.365 francs¹.

En 1883 Léon Say prit le pouvoir pour la dernière fois. Son parti n'était plus guère représenté dans les deux Assemblées, mais le marché était en proie à une crise intense, d'où le crédit public risquait de sortir ébranlé. Les intrigues de cabinet se turent un instant, devant la nécessité de faire appel au concours des hommes compétents. Léon Say avait inscrit en tête de son programme ministériel : « Pas de conversion, pas de rachat, pas d'émission » ; et cet engagement ne laissait pas que de surprendre, car le milliard emprunté en 1881 était déjà engagé et au delà, et il fallait continuer les travaux, entrepris avec la plus grande activité. Dans la

1. La spéculation, plus effrénée encore que lors de la première émission s'empara des titres ; l'emprunt fut couvert quinze fois, et les petits souscripteurs, qui auraient à eux seuls plus que suffi à prendre ferme la totalité du milliard, furent mécontents une fois de plus.

préparation du budget de 1883, Léon Say resta fidèle à sa première intention, et, pour éviter une nouvelle émission qui paraissait inévitable, mais difficile à réussir au lendemain du krach de 1882, effectua avec succès une consolidation de la dette flottante en 3 p. 100 amortissable sur les détails de laquelle nous devons nous arrêter quelque peu.

Les travaux publics, en partie payés par les émissions de 3 p. 100 amortissable, l'étaient aussi, pour une autre partie, provisoire, au moyen des ressources de la dette flottante, qui, à ce moment, se trouvait très riche; la Caisse des dépôts et consignations l'alimentait principalement, lui donnant en compte courant les sommes déposées par les caisses d'épargne privées, et dont elle a la gestion. Dans le projet de budget pour 1883, il fallait balancer ces dépenses extraordinaires en créant une ressource définitive d'environ 1.200 millions. Cette somme, à la vérité, n'était pas à dépenser; elle l'était déjà, et les fonds en avaient été provisoirement fournis par les caisses d'épargne. Les choses auraient donc pu, à la rigueur, rester en l'état, mais Léon Say jugeait que c'était là un état bien dangereux : « Les déposants seraient peut-être fort inquiets si vou-
« lant savoir ce qu'étaient devenues les bonnes pièces
« de 5 francs qu'ils avaient apportées à la caisse
« d'épargne, on leur avait dit : Allez donc voir tel quai
« admirablement bâti, tel chemin de fer bien construit,
« voilà ce qu'on a fait de vos économies. » Les titres de la Dette flottante ont une grande valeur, la signature du Trésor figure au bas, mais ces disponibilités ne sont pas faites pour alimenter un budget de travaux publics, à plus forte raison quand il existe un titre créé tout exprès.

Dans cette situation, le ministre des finances était fondé à dire aux caisses d'épargne. « Vous avez déposé trop d'argent au Trésor, nous ne pouvons pas continuer à vous en payer les intérêts, il faut le convertir en rentes. Allez acheter des titres de rente à la Bourse. » C'aurait été là une consolidation ordinaire d'une partie de la Dette flottante. Mais, pour acquitter les dépenses des travaux publics, il aurait fallu que le ministre, dans le même temps, demandât aux Chambres de créer des titres de rente et les offrit en Bourse. Ces deux opérations séparément très rationnelles, juxtaposées, en auraient fait une désastreuse. Léon Say obtint des Chambres l'autorisation de vendre directement, sans passer par la Bourse, les 1.200 millions de titres à la Caisse des dépôts et consignations, et de balancer ainsi le compte de la Caisse des dépôts avec le Trésor.

« La consolidation, disait-il en proposant cette mesure, est selon moi parfaitement justifiée : elle est justifiée dans le fond, elle est justifiée dans la forme; elle l'est particulièrement au point de vue de l'application de la loi de 1837 sur les caisses d'épargne¹. Elle se justifie, enfin, par cette dernière considération que nous nous trouvons en présence d'un marché ébranlé, dans une situation anormale². » La loi du 30 décembre 1882 autorisa l'opération. La première consoli-

1. La loi de 1837, alors en vigueur, modifiée depuis, disposait que la Caisse des Dép. et Cons. devait faire ses placements au taux minimum de 4 p. 100; elle ne devait pas acheter de titres au Trésor à un cours supérieur à celui auquel elle aurait pu s'en procurer à la Bourse.

2. Sénat, 19, 20 décembre 1882. *Fin. de la Fr.* t. II, p. 740. Cette opération très simple et très naturelle, causa cependant une grande émotion parmi les déposants. Léon Say le rappelait plus tard. « Il s'agissait d'une opération... qui ne pouvait porter aucune atteinte à la fortune des caisses d'épargne. Et pourtant l'émotion a été vive. On a dit que les Chambres, que le ministre s'emparaient des fonds

dation, effectuée en vertu d'un décret et d'un arrêté ministériel en date du 14 mars 1883, donna lieu à la création de 42 millions de rentes au cours moyen net des négociations faites à la Bourse pendant le trimestre précédent. Deux autres arrêtés, en date des 8 février et 24 mai 1884, portèrent le chiffre des rentes à inscrire par suite des consolidations à 44.851.470 francs. La somme réellement consolidée fut de 1.199.986.880 francs.

La quatrième émission de rentes 3 p. 100 amortissables eut lieu peu après, au moment de la liquidation de l'ancienne caisse des retraites, remplacée par une nouvelle, fondée sur un principe différent. Afin de donner une stabilité plus grande à cette caisse, on lui constitua une dotation en rentes : en exécution de l'article 10 de la loi du 30 janvier 1884 il fut émis pour 11.032.125 francs de rentes 3 p. 100 amortissables représentant un capital nominal de 367.737.500 francs.

La cinquième et dernière émission, autorisée par cette même loi (art. 1 et 2), fut rendue nécessaire par le découvert des budgets antérieurs et par les dépenses résultant de l'achèvement des travaux du réseau de l'État. Un décret du 2 février 1884 fixait à 350 millions le capital à demander. Les rentes offertes à 76 fr. 50, furent mises en souscription publique le 12 février. La rente inscrite fut de 13.706.745 francs pour un capital nominal de 456.891.500 francs.

Le total des créations de rentes 3 p. 100 amortissables compris entre 1878 et 1884, atteint le chiffre de 122.120.700 francs représentant une dette nominale de près de 4 milliards.

« des caisses d'épargne pour faire des travaux. » Chambre, 2 déc. 1890.
Fin. de la Fr. t. III, p. 576.

VI

Nous avons vu quel jugement il convenait de porter sur Léon Say, promoteur du plan Freycinet; que devons nous dire maintenant de Léon Say créateur du 3 p. 100 amortissable.

Ce type de rentes très nouveau chez nous, et dont nous venons de retracer l'histoire assez mouvementée, a fait l'objet de nombreuses études. Louanges et critiques furent parfois partiales. Nous groupons ici les critiques désintéressées dont certaines, disons le, sont certainement très fondées.

Pour qu'un emprunt, ou une conversion, réussisse, il ne faut jamais manquer de mettre toutes les petites chances de son côté. L'accessoire suit le principal, mais bien souvent dit le dernier mot. M. Leroy-Beaulieu¹ pense, à ce propos, que des erreurs de détail ont pesé beaucoup sur le classement du titre : la cotation en 3 p. 100 amortissable était une innovation peu nécessaire; pourquoi ne pas avoir coté simplement des obligations de 500 francs? Malgré cette cotation en 3 francs de rente, il n'y avait pas de coupure inférieure à 15 francs de rente. Les transactions à terme étaient possibles, mais en fait le marché à terme rechercha le fonds seulement par intervalle, car la perspective d'un remboursement gêne ces transactions à la veille d'un tirage. Par contre, on ne réserva pas au Trésor la faculté de racheter les titres en Bourse au cours du jour, ce qui aurait souvent permis de réaliser des économies appréciables.

1. Leroy-Beaulieu. *Traité de la Science des Finances*, sixième édition, t. II, p. 323.

Faut-il ajouter, pour expliquer la lenteur du classement, la crainte d'une conversion ¹ ? Cette crainte paraît bien vaine. A de rares exceptions près, les juristes qui se sont attachés à interpréter l'art. 1187 C. Civ., n'admettent pas la possibilité d'une conversion des emprunts amortissables, s'il n'y a pas eu stipulation expresse à ce sujet ². En l'espèce, bien au contraire, Léon Say déclara hautement « que la rente 3 p. 100 amortissable n'était pas convertible ». Cet engagement pris au moment de la création du titre, levait toutes les incertitudes. Peut-être faut-il regretter que cette faculté n'ait pas été expressément réservée. La conversion eût été possible, notamment en 1898, alors que l'amortissable était à 102 francs et le perpétuel à 103 et 105 francs. La conversion facultative, du reste, est toujours possible, soit qu'elle porte sur l'intérêt, soit sur le terme de remboursement, mais ses avantages ne sont pas comparables à ceux de la conversion obligatoire.

Enfin, a-t-on dit, ce fonds qui surprit les habitudes de l'épargne, ne fut pas avantageux, en définitive, pour l'État :

1° Pour emprunter avec avantage en amortissable, il faut que les cours soient supérieurs à ceux du perpétuel, ce qui ne se produisit pas. A la hausse excessive du début, succédèrent des cours toujours trop bas; les calculs de parité soigneusement établis furent mal compris, et l'écart ne fut jamais suffisant pour que l'État pût prélever l'annuité nécessaire au rembourse-

1. L. A. Savarit. *La Rente française 3 p. 100 amortissable, étude historique et critique*, thèse, Poitiers, 1912.

2. Cf. sur la conversion des emprunts amortissables : Leroy-Beaulieu, op. cit. t. II, p. 340. *Economiste français*, 1903, t. II, p. 77. et Jèze, *Sciences des Finances*, 1909. p. 498.

ment. Il fut donc de ce fait constamment en perte.

2° Cette création a retardé l'unification de la dette. Mais pourquoi penser que cette unification doive se faire en perpétuel, alors que Léon Say s'efforçait au contraire d'acclimater chez nous le système d'amortissement automatique qui a donné de si excellents résultats dans la dette anglaise ¹.

En résumé, toutes ces imperfections de détail ne suffisent pas à expliquer la demi-réussite de la conception de Léon Say, mûrement étudiée. Nous avons ici rappelé les critiques, mais omis les louanges. Bien plus que de ses imperfections, le 3 p. 100 amortissable a subi le contre-coup de la période financière où il a été émis, les destinées d'un plan démesurément étendu; il n'en a pas moins correctement rempli un rôle plus vaste que celui qui lui était dévolu; notre dette perpétuelle si lourde n'a pas été aggravée encore, et cet instrument financier débarrassé des quelques modalités trop ingénieuses pour les habitudes assez routinières de l'épargne, pourrait, à notre avis, être avantageusement désigné pour supporter, en partie, tout au moins, le grand accroissement prochain de notre dette publique ².

1. Cf. B. Volland. *La Rente 3 p. 100 amortissable*, thèse, Paris, 1912, et L. A. Savarit, op. cit.

2. On pourra peut-être nous opposer : un emprunt en amortissable se comprend en matière de travaux publics, car il est juste que la génération qui profite la première des travaux, les paie en partie. L'emprunt qui répare les malheurs de la guerre, au contraire, doit être perpétuel, sinon ce serait au moment où la nation est le plus éprouvée qu'elle aurait à payer davantage. Nous répondrons simplement par l'exemple de l'Angleterre, qui n'a pas cessé, depuis plus d'un siècle, d'amortir, à travers tous les événements, et qui, particulièrement depuis 1863, remplace peu à peu les titres consolidés, quelqu'en soit l'origine, par des rentes viagères et des annuités terminables. En 1899-

1900 par exemple, tandis que la guerre Sud-Africaine demandait à la métropole un très gros effort financier, Sir Michaël Hicks Beach trouvait cependant moyen de convertir 15 millions de £ de consolidés, en annuités terminables dont l'échéance la plus éloignée est 1922-1923. Cf. *Bulletin de statistique et de législation comparée*, 1903, t. I, p. 102.

CONCLUSION

CHAPITRE XIX

LA SITUATION FINANCIÈRE DE 1871 A 1883

Dans son projet de budget pour l'exercice 1880, Léon Say constatait que les dépenses avaient augmenté depuis 1869 de plus d'un milliard; il se laissait aller à espérer que ce chiffre ne serait pas dépassé, mais l'avenir ne lui donna pas raison.

En décembre 1879, le cabinet Waddington, qui était depuis un an aux affaires, tomba; il fut remplacé par un ministère où le centre gauche n'était plus représenté. Léon Say partit pour Londres en qualité d'ambassadeur, d'où il revint après quelques mois, appelé à la présidence de la Haute Assemblée. Quant il reprit, le 30 janvier 1882, le portefeuille des finances, la situation était bien changée. Une fièvre de spéculation sévissait depuis longtemps sur la Bourse, et dans les finances de l'État, trois passions désorganisatrices régnaient en maîtresses : la passion de la dépense, celle de dégrèvements, celle des travaux publics¹.

1. « C'est une des qualités de notre nation que d'avoir des passions « honnêtes et vives. C'est parce que ses passions sont honnêtes qu'elle « s'y laisse entraîner. Je trouve très bon d'avoir une passion hon- « nête, mais ce n'est pas une raison d'en avoir trois à la fois. La pas- « sion de la dépense se justifie par tout le bien qu'on peut faire aux

Son budget, dont il déposait le projet le 2 mars 1882, était un retour aux bonnes traditions : les recettes étaient plus exactement évaluées par la nouvelle méthode des majorations ; les chantiers des travaux publics n'étaient pas mis en chômage forcé, comme on pouvait le craindre, et, cependant, aucun impôt nouveau n'était proposé. Il défendit cette sage politique de prudence et de sincérité dans un magnifique discours qui remplit deux séances entières (26-27 juillet 1882), dont on ne peut relire les dernières pages sans émotion. Et deux jours après, alors que cette ligne de conduite paraissait recevoir l'adhésion unanime du pays, Léon Say était entraîné dans la chute du cabinet de Freycinet, renversé sur la question d'Égypte.

La majorité parlementaire prenait une orientation nouvelle et définitive, et Léon Say ne voulait ni la conduire ni la suivre par des chemins où le déficit la guetterait à tous les pas, au terme desquels le socialisme l'attendait. Dans la force de l'âge, dans la plénitude de son talent, logique avec lui-même, il se contenta désormais du rôle ingrat et pénible d'opposant, et se mit à défendre sans trêve — et sans succès — ces principes maintenant transgressés, que, comme ministre, il avait lui-même heureusement mis en application, dans cette œuvre si diverse et si vaste, dont nous venons d'esquisser le récit.

Il est terminé, à cette date du 29 juillet 1882. Dix ans

« agents, hélas, trop peu rétribués par le budget de l'Etat ; celle de
« la diminution des impôts, par la facilité qu'on donne de mieux vivre
« à ceux que l'on dégrève ; celle des travaux publics, par l'avenir qu'on
« prépare à l'industrie nationale et au commerce français. L'histoire
« de nos finances, depuis 1880, est l'histoire de ces trois passions. »
(*Les Fin. de la Fr.*, première année de discussion 1881-1882. Avant-propos).

sont passés, pendant lesquels Léon Say, six ans ministre, et le reste du temps membre de la commission du budget ou président du Sénat, a dirigé véritablement nos finances. Avant de conclure, et pour conclure avec plus de certitude, il convient de laisser d'abord parler les chiffres, leur demandant quels ont été les résultats financiers de cette longue gestion.

Dans son écrit, sur le rachat des chemins de fer¹, Léon Say faisait le compte des charges et destructions de guerre et des réparations *supportées par le Trésor* : il les fixa au chiffre de 11.471.661.666 francs. En 1882, la dette en avait payé pour 8.898.620.537 francs. Une somme de 1.573.041.129 francs a donc été payée par nos budgets, et notamment la créance de la Banque de France² : « Nous recommencions 1814 et 1815 avec un « plus lourd fardeau, mais avec un crédit moins coûteux et plus étendu ; ayant mis la même fidélité dans « nos engagements, nous en sommes sortis avec le « même bonheur. » Si la troisième République avait cessé de vivre à la fin de 1883, elle n'aurait laissé aucun déficit derrière elle. Bien au contraire, elle accuse dans ses comptes, seule de tous les gouvernements qui se sont succédés depuis 1800, un excédent de recettes.

1. *Journal des Economistes*, 15 décembre 1881. *Fin. de la Fr.* t. II, Introduction.

2. Nous empruntons ces chiffres et une partie de ceux qui vont suivre à l'article de M. Paul Boiteau. *Budget général de l'Etat* dans le *Dictionnaire des Finances* (publié sous la direction de Léon Say), si l'on peut appeler article une suite de 220 pages, formant la matière d'un important ouvrage auquel Léon Say se réfère souvent. — D'autres évaluations ont été prises dans les discours de Léon Say et particulièrement dans les exposés des motifs des budgets qu'il a préparés.

De 1871 à 1875, pour cinq années de réparation, le bilan s'établit comme suit :

Recettes.	15.429.192.089 fr.
Dépenses.	15.428.235.742 fr.
Excédent de recettes.	<u>956.347 fr.</u>

de 1876 à 1881, pour six années de prospérité pleine :

Recettes.	21.582.953.857 fr.
Dépenses.	21.157.277.941 fr.
Excédent de recettes.	<u>425.675.916 fr.</u>

de 1881 à 1884, pour trois années de relâchement, les résultats n'ont rien encore de fâcheux :

Dépenses.	12.315.171.972 fr.
Recettes.	12.034.149.618 fr.
Déficit.	<u>281.022.354 fr.</u>

Que contiennent ces chiffres et quelle en est la signification, nous l'examinons ici, dans les 3 paragraphes suivants, qui correspondent au plan que nous avons adopté, au cours de ce travail : *Budgets*, *Impôts*, *Dette publique*.

Budgets. — L'exercice 1871, presque aussi amplement pourvu de recettes et de ressources extraordinaires que celui de 1870, a laissé un excédent de recettes de 113.730.052 francs, qui s'est reporté sur le compte de liquidation¹. Les exercices 1872, 1873 et 1874 — années de la libération — ont dépensé 251.264.128 francs de plus que leur recette, dépense atténuée par un report d'exercice de 1871, et par une avance du Trésor, couverte par l'excédent de recettes

1. Les dépenses de réparation des destructions causées par la guerre ont été notées dans le dernier paragraphe du chapitre relatif au compte de liquidation. Cf. *supra*, p. 124.

de 1875, année où débute la série des exercices fortunés.

L'excédent de recettes de 1875, a été de 78 millions et demi, celui de 1876 de 98 millions, celui de 1877 de 64 millions, celui de 1878 de 62 millions et demi.

L'exercice 1879 voit se transformer la seconde section du budget des dépenses des travaux publics en budget sur ressources extraordinaires, et s'ouvrir la période des émissions en amortissable. Il a été réglé avec un excédent de recettes de 96 millions, au moyen d'un report de 100 millions et demi, et grâce à une ressource de 19 millions, qui lui a été attribuée en propre, autrement il eût été en déficit de 23 millions.

L'exercice 1880 a été réglé avec un excédent de recettes réel de près de 100 millions, et celui de 1881, de 26 millions. A partir de ce moment, les excédents vont s'arrêter et disparaître. Quelle belle suite forment ces 11 exercices : en ses plus belles années, la Restauration n'a pas eu de finances plus prospères¹.

Impôts. — Pour arriver à ce résultat, l'Assemblée Nationale n'a pas marchandé les créations d'impôts, et, grâce à cette ferme attitude que le pays comprit et accepta, elle put doter la troisième République d'un revenu fiscal considérable.

Pour 1871, la création fut de 366.349.300 francs; elle s'éleva à la fin de 1872 à 240 millions de plus.

L'enregistrement produisait en 1871 337 millions, il passait en 1872 à 433 millions; le timbre donnait 82 millions en 1871, et 138 millions en 1872. Mais le grand effort fut fourni par les contributions indirectes

1. Voir le détail des recettes et la répartition des crédits dans les différents ministères pendant cette même période, dans les tableaux dressés par P. Boiteau. *Dictionnaire des Finances*, t. I, p. 593.

proprement dites. Elles produisirent 637 millions en 1871, 771 millions et demi en 1872, 879 millions en 1873, 942 en 1874, et 1.058 millions en 1875.

A partir de 1876, une politique contraire, préconisée par Léon Say, permise par les circonstances, prévaut. Les dégrèvements commencés avec prudence en 1876, se poursuivent, atteignant plusieurs centaines de millions en 1881. Mais il faut renoncer, en cette matière, à produire des chiffres sans les motiver longuement, car les statistiques auxquelles on peut se reporter¹, donnent des résultats fort différents. Les statistiques officielles, notamment, grossissent certainement le total, ne distinguant pas ce qu'on peut appeler le dégrèvement net, du dégrèvement brut. M. Boiteau pense que les dégrèvements nets effectués entre 1876 et 1881, atteignent en tout 233 millions.

Dette publique. — Parmi les ressources extraordinaires dont la période a été aidée, les emprunts en rentes de la Dette consolidée du Grand Livre ne sont entrés que pour 1.106.092.079 francs au service des budgets. Les charges de la guerre l'ont considérablement augmentée, mais à juste titre: les budgets ne sont pas faits pour inscrire à leur passif les dépenses exigées par les défaites, les destructions et les réparations. La Dette les acquitte, et les budgets ont assez d'en payer les intérêts, tant qu'elle n'est pas allégée. Jusqu'au 1^{er} janvier 1882, la troisième République a créé de son chef 357.103 417 francs de rentes, et le total de nos rentes, en 5 pour 100, en 4 et demi, en 4 et en 3 pour 100, s'est élevé à 743.325.760 francs. La conversion de 1883, du

1. Cf. notamment. *Bulletin de statistique du ministère des finances* février 1877, p. 73; mai 1879; p. 308; février 1882, p. 430, et une récapitulation dans le *Projet de budget* pour 1886, p. 337, sqq.

5 pour 100 en 4 et demi, l'a fait descendre en 1884 à 705.976.983 francs. Le total des rentes inscrites au 1^{er} janvier 1871, était seulement de 386.222.343 francs.

Le fonds du 3 p. 100 de la rente amortissable en 75 ans fait partie d'une section spéciale du Grand Livre. Les émissions de 1878, 1881 et 1884, pour 66.236.605 francs de rentes inscrites, ont produit 1.789.824.799 fr.¹.

Toutes ces sommes réunies, le produit des emprunts publics en rentes perpétuelles, celui des emprunts temporaires faits à la Banque de France, et celui des emprunts publics et d'ordre intérieur en 3 p. 100 amortissable, il apparaît que de 1871 à 1884 40 milliards 40 millions ont été demandés au crédit, et il ne faut pas oublier qu'en même temps que l'Etat, les départements et les communes n'ont, à nulle autre époque, ouvert de leur côté de plus larges emprunts. A cette date, la Dette, sans les dotations, prenait au budget ordinaire 42 p. 100 de ses recettes; en 1852 ce n'était que 27 et que 21 en 1830.

Ces quelques chiffres ont leur éloquence : ils montrent, mieux que toutes les affirmations, qu'entre 1870 et 1884, la troisième République s'est tenue constamment au dessus de ses affaires. Ses budgets, accrus et alourdis, ont eu cependant des liquidations dont l'aisance ne s'est plus retrouvée depuis. Le système d'impôts indirects voté bien hâtivement par l'Assemblée nationale a produit ce qu'on en attendait, eut pu donner encore davantage, si l'on ne s'était trop pressé de

1. La consolidation de la Dette flottante opérée par Léon Say, en 1883, (Cf. p. 232) est un emprunt d'ordre intérieur mais n'en est pas moins un emprunt et doit entrer en compte dans le total que nous établissons ici.

détruire un mécanisme qui commençait seulement vers 1876, à s'adapter à la vie nationale. La dette publique a été, il est vrai, considérablement augmentée, et ses lourds arrérages pèsent sur nos budgets. Était-il possible de faire autrement? Et doit-on en toute justice porter à son passif tant de milliards perdus par suite de la politique imprévoyante de ses devanciers¹.

Il serait vain d'attribuer le mérite de ces résultats, soit à un homme, soit à quelques principes rigoureusement appliqués. Le mérite en revient tout d'abord et surtout à la nation, qui puise des ressources immenses dans son épargne, et dans son fond intime contenant une réserve de forces latentes presque insoupçonnée, qui surgit d'elle-même le moment venu.

Encore faut-il que des hommes se trouvent, comme se sont trouvés, dans le domaine des finances, Thiers et Léon Say, pour lui donner cette confiance en elle-même qui lui fait parfois défaut, et qui prenant ses destinées en mains, lui permettent d'offrir au monde ce spectacle réconfortant, dont ceux qui la connaissent le mieux restent les premiers étonnés.

1. Cf. l'éloquent paraphrase de la parole de Thiers à l'Assemblée Nationale : « Je ne vous parle pas, mais lorsque l'Empire vient se dresser » devant nous... » que Léon Say prononça au milieu du tumulte, à la Chambre, le 27 juillet 1876. *Fin. de la Fr.* t. II, p. 81, sqq.

CHAPITRE XX

LÉON SAY A L'OPPOSITION

I. Causes économiques et sociales du déficit à partir de 1883. — II. Lutte contre le protectionnisme. — III. Lutte contre le socialisme et le radicalisme. — IV. Les derniers enseignements de Léon Say.

I

A cette glorieuse page de notre histoire financière, une autre moins brillante va succéder. Le déficit, apparu dès 1881, s'installe dans nos budgets à partir de 1884 pour de longues années, d'une manière quasi-permanente. Une évolution en ce sens étonne, et l'on est surpris de dire : au lendemain de la guerre, nos finances furent prospères, le surlendemain, elles le furent beaucoup moins ; la logique voudrait une succession contraire, mais non les lois historiques et économiques exactement connues.

Cet ouvrage a rappelé les causes et les détails de la prospérité rapidement retrouvée. Les causes du déficit qui suivit, depuis longtemps Léon Say les avait présentées, et nous les connaissons déjà. C'est d'abord la progression exagérée dans les dépenses. Les politiciens ont su persuader au Parlement « qu'un grand peuple, au lieu de régler ses dépenses sur ses disponibilités, ne devait les mesurer qu'à sa passion des réformes ». Colbert disait un jour à Louis XIV : « Epargnons cinq sous pour un repas inutile et ne regardons pas aux millions pour la Pologne ». A notre époque on ne marchande pas les millions, mais les cinq sous ne sont épar-

gnés nulle part. L'initiative parlementaire est le grand coupable, secondé par l'opinion complice de ces esprits naïfs, qui croient qu'à de nouvelles charges pourront toujours faire face de nouveaux impôts, payés par d'autres qu'eux-mêmes, bien entendu.

La cause se trouve encore dans la complaisance mi-volontaire, mi-contrainte, des ministres des finances, qui ne disposent d'aucun moyen efficace pour résister aux fantaisies de la majorité, au vote de ces lois que Léon Say appelle « insinuanes », lois de principe dont la charge est légère la première année, mais augmente automatiquement, pour devenir trop vite écrasante.

La faute en est, enfin, au succès de ces doctrines nouvelles qui tendent à considérer l'Etat comme la providence de tous et de chacun, et à lui reconnaître des attributions sans cesse plus nombreuses.

Mais, détruire le pouvoir ministériel, transformer la Chambre en Convention, et mettre « en commission » le ministère des finances, qu'est-ce, sinon l'ingérence exagérée de la politique dans les finances? Donner à l'Etat des attributions nouvelles, n'est-ce pas s'engager dans les voies encore inexplorées du socialisme? La cause première de tout ce changement n'est donc pas, à bien examiner, uniquement financière, mais, bien plus, politique et sociale. Protectionnisme, socialisme, radicalisme, voilà ce qui est en réalité au fond de tout cela.

Le mérite de Léon Say, dans ses années fécondes d'opposition, qui succèdent à la période étudiée ici, est d'avoir senti que la lutte se déplaçait et de l'avoir pu suivre sur le terrain où elle l'entraînait. L'histoire ne se répète pas. Les mêmes abus se reproduisent sous la République comme sous l'Empire, comme sous tous les régimes, parce qu'ils sont le fruit normal de faiblesses

inhérentes à la nature humaine, mais leurs conditions changent sans cesse, et il faut, chaque fois, approprier les armes au combat. Celui qui s'arrête est distancé, bientôt vaincu. Léon Say ne s'arrêta pas : le domaine de son action se transforme, et à partir de 1884, le financier laisse une plus grande place à l'économiste.

Un autre étudiera dans le détail cette œuvre économique et sociale, et il dégagera tout un enseignement de ces innombrables discours et conférences, qui furent prononcées alors que Léon Say atteignait à la maîtrise complète de ses moyens oratoires, à la plénitude de son talent : mais cet examen ne manquera pas de faire apparaître, à travers des sujets différents, cette même personnalité que nous avons ici connue, éprise d'ordre et de méthode dans le travail, de clarté dans l'exposition, de liberté dans la doctrine.

Au reste toute division absolue serait contraire à la vérité, et pour montrer combien cette lutte contre le protectionnisme et le socialisme se lie étroitement avec celle pour la prospérité financière, il convient, en terminant, d'en retracer en peu de mots les principaux épisodes.

II

Depuis 1860, un abaissement considérable du prix de la vie, dû à la facilité des communications, à la concurrence plus grande, s'était manifesté. Les producteurs se sentant menacés, on éleva, sur leurs instances, des barrières douanières : les fâcheux résultats de cette politique protectionniste n'allaient pas se faire attendre. Les importateurs étrangers, en présence de la difficulté de vendre en France, cherchèrent ailleurs des clientèles plus abordables : double perte, pour les consommateurs français et pour nos exportateurs concurrencés plus

vigoureusement sur les autres marchés. Dès 1880 Léon Say entreprit, dans le *Journal des Débats*, d'énergiques campagnes, s'élevant notamment contre la protection par l'intermédiaire des tarifs de chemins de fer. Il était, la même année, nommé ambassadeur à Londres, afin de renouveler les traités de commerce de 1860 ; il ne put obtenir en échange, du gouvernement anglais, des réductions appréciables des droits de douane sur les vins français.

En 1885, le ministère, entraîné toujours davantage par ces doctrines que Léon Say réprouvait, proposa de frapper d'un droit d'entrée les céréales et les bestiaux venant de l'étranger. Il espérait, par là, combler le déficit budgétaire par la perception de droits importants, et gagner, en même temps, la reconnaissance des électeurs ruraux. La ligne de conduite, pour Léon Say, était toute tracée : Cobden et sa ligue contre les lois céréales. Avec le concours de Raoul Duval, député de l'Eure, il créa une ligue « contre le renchérissement du pain et de la viande », publia des brochures, organisa des conférences et souleva au Sénat une importante discussion (23-24 mars 1884), dans laquelle il s'attacha à démontrer que pour retrouver les excédents de recettes d'autrefois, il valait mieux dégrever l'agriculture que la protéger, proposant comme ressource immédiate une surtaxe sur l'alcool. Au Parlement, il fut battu, le droit voté, et augmenté encore en 1894 ; dans le pays, le mouvement amorcé par la Ligue ne s'étendit pas. Cobden s'était trouvé contre quelques capitalistes accaparant tous les grains du Royaume. En France, Léon Say avait contre lui les millions de petits propriétaires ruraux inertes et comprenant mieux leur intérêt personnel immédiat que l'avantage réel de tous.

Ces mesures concernant les céréales n'étaient que le prélude d'un relèvement général des taxes douanières. Au régime des traités de commerce, allait succéder en 1891, celui des tarifs variables, Léon Say combattit pied à pied cette transformation, à travers laquelle il prévoyait de graves mécomptes pour le commerce d'exportation, et, pour tous, un rencherissement général de la vie. « Toutes les fois que vous protégez quelqu'un, c'est toujours au détriment d'un autre ; la protection absolue est une chimère¹. » La nouvelle combinaison fut cependant votée ; la France renonçait de plus en plus à la liberté commerciale.

III

Avec plus d'ardeur encore, mais sans être mieux suivi, il intervint dans les questions sociales âprement discutées. Ministre en 1882, il avait déposé un projet de loi sur les sociétés de secours mutuels, dans lequel il proposait de ne considérer comme telles que les sociétés qui présenteraient des garanties suffisantes de compétence². L'année suivante, après un court voyage en Italie, entrepris « non pour l'amour de l'art, mais pour « l'amour du crédit agricole », il présenta, pour la réorganisation des caisses d'épargne, une proposition calquée sur la législation italienne. Ces diverses initiatives lui valurent d'être nommé président et rapporteur général du groupe d'Économie sociale à l'Exposition de 1889³. La collection considérable de documents et de dossiers réunis à cet effet ne fut pas dispersée : rendue

1. Sénat, 23 mars 1885.

2. Cette distinction a été consacrée par la loi de 1898, (article 5).

3. Léon Say, fit hommage de son rapport au Pape Léon XIII, lu

permanente grâce à la générosité du comte de Chambrun, constamment tenue à jour, elle a formé le Musée social.

En présence de toute l'activité que déployaient les ennemis de la liberté individuelle, Léon Say se trouvait mal à l'aise dans l'atmosphère trop calme du Sénat. Le résultat de la politique de désordre avait été de faire entrer à la Chambre 240 représentants de l'opposition réactionnaire; l'agitation boulangiste s'en suivit bientôt. Léon Say redoubla d'efforts pour montrer le péril à la Haute Assemblée. Le 19 décembre 1888, dans une mémorable séance, la politique radicale fut prise à partie, par Challemel-Lacour et Léon Say, et le retentissement de leurs discours fut considérable dans le pays¹.

adressant en même temps, le 11 juin 1894, une lettre qui contient le résumé de ses convictions sociales. Nous en extrayons le passage suivant.

« En parcourant nos galeries de l'Esplanade des Invalides, en feuilletant les documents qui nous ont été apportés par des personnes
« de conditions très diverses et habitant des lieux très éloignés les uns
« des autres, j'ai dû reconnaître *qu'il n'y avait de solutions aux questions*
« *ouvrières que celles qui respectaient la liberté humaine et tenaient compte*
« *de la responsabilité individuelle, sans laquelle la morale serait inintelligible.*

« L'intervention de l'Etat ou, pour employer l'expression consacrée, « le socialisme d'Etat apporte-t-elle enfin cette panacée qui régénérera « l'humanité? Etant données les conditions nouvelles de l'industrie et « l'impossibilité pour l'individu isolé de se défendre contre les abus « d'une lutte à outrance engagée entre les hommes, l'Etat doit-il « étendre ses attributions et entreprendre de remédier à tous les maux « de la société?... Il faut conclure qu'il n'y a de solution que par la « variété des efforts, par l'étude incessante des besoins locaux et enfin « par des tentatives restreintes. Il est impossible et dangereux de « généraliser en matière de remèdes sociaux, et la généralisation la « plus haute de toutes, celle qui abîme l'individu dans un panthéisme « administratif, loin de s'imposer, doit être rejetée. Cette généralisation suprême, aussi vaine que les autres, n'a pas plus d'efficacité. »

1. « Vos fautes, disait Léon Say aux radicaux, ont été si grandes

On vint lui offrir un siège de député dans l'arrondissement de Pau. C'était, à son âge et dans sa situation, une lourde charge à assumer : il accepta avec enthousiasme, y voyant surtout l'occasion de descendre encore une fois dans l'arène, occupée maintenant par une génération nouvelle, et de lui faire entendre la voix de l'expérience et de la sagesse.

Dans le même temps, il créait la société des publications libérales, y appliquant la méthode anglaise des tracts élémentaires destinés à faire pénétrer partout les idées libérales. Il jetait enfin les bases de l'Union Républicaine libérale, ayant pour objet de « rendre la République habitable pour les hommes de bonne foi, ennemis des révolutions et soucieux des libertés publiques. »

On reste étonné de l'activité que déploya ce vieillard déjà atteint par la maladie dans cette campagne contre le socialisme, qui fut sa dernière, et la plus dure. Brochures, tracts, conférences, discours, il mit tout son talent et toute son âme¹.

« qu'elles sont parvenues à jeter la France dans un esprit d'inquiétude, d'où résulte une situation que vous mêmes déclarez très grave. Elle l'est en effet parce que vous avez tari cette source de force et de vie qui s'appelle la confiance. A ce pays qui aimait à espérer vous avez appris la désespérance ; vous avez rendu pessimiste ce pays essentiellement et généreusement optimiste. Or, la France, quand on lui permet d'être optimiste, d'espérer et de croire, est la première nation du monde. » Sénat. 19 décembre 1888.

1. Il considérait, en effet, le socialisme comme d'importation étrangère et luttait contre lui, comme Français autant que comme savant. Le 14 janvier 1896, au banquet de l'Union libérale, il montrait les origines germaniques du socialisme contemporain : « Vous reconnaîtrez un peu tard que vous avez inutilement grisé le pays avec des inventions allemandes. Laissez-nous nous réveiller, et reprendre notre sang-froid, nous voulons être des républicains français ».

S'il n'a pu triompher, du moins eut-il cette satisfaction de voir, à ses derniers jours, la Chambre repousser les innovations socialistes à propos du régime fiscal des successions et de l'impôt sur le revenu.

IV

A travers ces problèmes économiques ou sociaux, il visait toujours plus particulièrement les répercussions financières; il revenait sans cesse aux finances — sa vraie vocation. Son dernier ouvrage, qu'il sentait bien devoir être le dernier, dans lequel il voulait résumer, en un raccourci plus saisissant, en quelques affirmations catégoriques, tout le fruit d'une vie laborieuse et d'une longue carrière publique, est un tout petit livre : *Les Finances*.

Ces quelques cents pages, il continuait de les écrire sur le lit où la souffrance le clouait déjà, et sa main défaillante ne put tracer les derniers feuillets que M. Liesse, sur son désir, termina. La brièveté, la simplicité de cette sorte de testament scientifique étonne. Quoi? n'est-ce que cela le vrai fond de la science financière; l'observation de ces quelques axiomes suffit à faire grand un ministre des finances?

Ce n'est que cela, c'est peut-être beaucoup. Descartes a bâti toute une philosophie sur un fondement plus schématique encore et qu'il n'avait même pas lui-même découvert, sur le « Je pense, donc je suis » de saint Augustin, et J.-B. Say disait : « les vrais principes sont rares comme les amis véritables. » L'essentiel est de les bien interpréter, de savoir accommoder les nécessités absolues des lois économiques aux tempéraments des peuples, aux contingences des époques. Voilà où réside la supériorité du ministre.

Mais ce qui fait la grandeur de l'homme et nous attache, c'est sa fermeté inébranlable dans la lutte poursuivie jusqu'au bout, au mépris de son intérêt personnel et de sa popularité, pour la suprématie des principes qu'il croyait être vrais. L'homme convaincu a sur les autres cette supériorité qu'il sait ce qu'il veut, où il va. Léon Say allait à la liberté, que chaque génération de sa famille avait défendue, il allait à l'ordre et à la sincérité, que ses maîtres lui avaient enseignés, et qu'au surplus son tempérament, sa droiture lui conseillaient sans cesse. Et dans la conviction profonde à l'efficacité de ces méthodes et de ces doctrines, il puisait sa principale force : la confiance dans l'avenir.

On a dit que son optimisme, mis dans les derniers temps à une rude épreuve par le spectacle de l'inutilité de ses campagnes, s'était attristé; peut-être, mais il ne se démentit jamais. « Le cœur français est toujours jeune, » disait-il.

Ayant vu la France qui paraissait écrasée, se relever bien vite et reprendre une place plus belle, il ne pouvait sérieusement penser que des entreprises imprudentes fussent capables de compromettre à jamais les destinées de notre pays. Il serait là — actuellement — il donnerait ces mêmes conseils, uniquement inspirés de son attachement sans réserve à la cause du bien public et de la vérité.

Quel mot le dépeint mieux, résume plus exactement sa carrière, que celui qu'il prononçait lui-même :

« Quand on a du jugement et l'amour désintéressé
« du bien, on trouve la vérité. Quand on a du cœur, on
« aime son pays. »

PIÈCES ANNEXES

1. Liste des Ministres des Finances de 1870 à 1896.
2. Convention franco-allemande du 11 février 1871 (indemnité de guerre de la Ville de Paris).
Convention franco-allemande du 15 mars 1873 (libération anticipée du territoire).
3. Convention du 6 mai 1875 avec la Banque de France (modifiant les échéances des derniers remboursements).
4. Loi du 31 mai 1875 (conversion de l'emprunt Morgan).
Décret du 5 juin 1875 (conversion de l'emprunt Morgan).
5. Proposition de loi du 31 mai 1890 (relative à une péréquation générale du contingent de la contribution foncière).
6. Loi du 11 juin 1878 (création du 3 p. 100 amortissable et première émission) et :
Décret du 16 juillet 1878.

LISTE

DES

MINISTRES DES FINANCES

de 1870 à 1896

1870 — 4 sept.	ERN. PICARD.	1885 — 6 avril	CLAMARGERAN
1871 — 25 fév.	POUYER-QUERTIER.	1885 — 16 avril	SADI-CARNOT.
1872 — 8 mars.	DE GOULARD.	1886 — 11 déc.	DAUPHIN,
1872 — 17 avril	TEISSERENC de BORT.	1887 — 30 mai	ROUVIER.
1872 — 7 déc.	LÉON SAY.	1887 — 12 déc.	TIRARD.
1873 — 25 mai	MAGNE.	1888 — 3 avril	PEYTRAL.
1874 — 20 juil.	MATHIEU-BODET.	1889 — 22 fév.	ROUVIER.
1875 — 10 mars	LÉON SAY.	1892 — 6 déc.	ROUVIER.
1877 — 17 mai	CAILLAUX.	1893 — 12 janv.	TIRARD.
1877 — 23 nov.	COLLART-DUTILLEUL.	1893 — 4 avril	PEYTRAL.
1877 — 14 déc.	LÉON SAY.	1893 — 3 déc.	BURDEAU.
1879 — 29 déc.	MAGNIN.	1894 — 23 mai	POINCARÉ.
1881 — 14 nov.	ALLAIN-TARGÉ.	1895 — 26 janv.	RIBOT.
1882 — 30 janv.	LÉON SAY.	1895 — 28 oct.	DOUMER.
1882 — 7 août	TIRARD.	1896 — 29 avril	G. COCHERY.

Convention du 11 février 1871 relative au paiement de l'indemnité de guerre de 200 millions, imposée à la Ville de Paris (signée à Versailles).

1° La Ville de Paris remettra le 12 février courant 100 millions de francs en billets de la Banque de France, dont 50 millions sont reçus en l'acquit de pareille somme et 50 millions seront remplacés au plus tard le 19 courant, par 50 millions en numéraire, or ou argent.

Les maisons de banque ci-après dénommées et agréées par les commissaires allemands, MM. de Rothschild frères, Fould et C^{ie}, F.-A. Seillère, Hottinger et C^{ie}, Mallet frères et C^{ie}, Marcuard André et C^{ie}, Pillet-Will et C^{ie} garantissent solidairement ce remplacement des billets par du numéraire;

2° La Ville de Paris remettra 10 millions de thalers de Prusse au change de 3 fr. 75 à vue, soit 37.500.000 fr., fournis du 12 courant à deux mois de date par les susdites maisons de Paris sur des maisons de Berlin agréées par les commissaires allemands dans les proportions ci-dessous : MM. de Rothschild frères 40 p. 100, chacune des six autres maisons 10 p. 100. Ces traites seront tirées à l'ordre de la Ville de Paris et passées par elle à l'ordre de la Seehandlung à Berlin; il sera tenu compte des intérêts à partir du 12 courant jusqu'à l'échéance au taux de 5 p. 100 l'an. Il sera donné une garantie solidaire des maisons de Paris sus-indiquées, jusqu'à l'acceptation des traites ci-dessus par les tirés;

3° La Ville de Paris remettra 2.500.000 livres sterling, soit à 25 fr. 20, 63 millions de francs en papier sur Londres dont 1.600.000 livres à six jours de date et 900.000 livres à une échéance n'excédant pas le 26 courant, et portant deux des signatures des maisons de Paris sus-indiquées avec endossement de la Ville de Paris. Il sera tenu compte des intérêts à

partir du 12 courant jusqu'à l'échéance au taux de l'escompte de la Banque d'Angleterre ;

4° Il sera établi un compte final comprenant décompte des intérêts sur le papier sur Berlin et le papier sur Londres, les frais de timbre à l'étranger et tous intérêts de retard dont la Ville de Paris se déclare, par les présentes, responsable vis-à-vis de S. E. le chancelier de la Confédération de l'Allemagne du Nord.

Convention relative au paiement de l'indemnité de guerre et à l'évacuation du territoire français, conclue à Berlin le 15 mars 1873, entre la France et l'Allemagne (sanctionnée par la loi du 19 mars.)

ARTICLE PREMIER. — La somme de 3 milliards ayant été acquittée sur les 5 milliards de l'indemnité de guerre stipulée par le traité de paix du 10 mai 1871, et celle de 1.500 millions restant seule à solder sur les deux derniers milliards, la France s'engage à payer d'ici au 10 mai 1873, les 500 millions restant dus sur le quatrième milliard échéant seulement au 1^{er} mars 1874 en vertu de l'article premier de la Convention du 29 juin 1872. Les paiements partiels ne seront pas de moins de 100 millions; ils devront être annoncés au gouvernement allemand au moins un mois avant le versement.

Le milliard de francs, échéant en vertu de la susdite convention le 1^{er} mars 1875, sera payé par la France en quatre termes, chacun de 250 millions de francs, les 5 juin, 5 juillet, 5 août et 5 septembre 1873; en même temps que le paiement du dernier terme, la France acquittera, entre les mains du gouvernement allemand les intérêts échus à partir du 2 mars 1873...;

ART. 3. — S. M. l'Empereur d'Allemagne, roi de Prusse, s'engage à donner à ses troupes les ordres nécessaires pour que l'arrondissement de Belfort et les quatre départements

des Ardennes, des Vosges, de Meurthe-et-Moselle et de la Meuse, à l'exception de la place de Verdun, avec un rayon de trois kilomètres autour de la place, soient évacués complètement dans un délai de quatre semaines à partir du 5 juillet. La place de Verdun et le rayon susindiqué seront évacués dans un délai de quinze jours à partir du 5 septembre 1873...
...En fois de quoi...

Fait à Berlin, le 15 mars 1873.

Vicomte DE GONTAUT-BIRON.

BISMARCK.

Convention avec la Banque de France modifiant les échéances des derniers versements à faire pour le remboursement complet de la Dette du Trésor envers la Banque.

Entre les soussignés :

1^o M. Léon Say, ministre des finances et M. Gustave Rouland, gouverneur de la Banque de France, a été arrêté et convenu ce qui suit :

ARTICLE PREMIER. — Sur la somme de 200 millions échéant en 1876, le Trésor pourra ne rembourser à la Banque de France, pendant ladite année, que 110 millions, à la condition que la différence soit reportée à l'année suivante (1877) ;

ART. 2. — A partir du 1^{er} janvier 1878, le reliquat de l'avance primitive de 1.470 millions sera remboursé à raison de 135 millions dans chacune des années 1878 et 1879 ;

ART. 3. — L'avance annuelle de 80 millions consentie par le traité du 4 août 1874 sera remboursée de la manière suivante :

50 millions en 1877 et 15 millions pendant chacune des années 1878 et 1879 ;

ART. 4. — Le présent traité ne sera exécutoire qu'après l'approbation de l'Assemblée Nationale.

Paris, le 6 mai 1875.

*Loi du 31 mai 1875 autorisant le ministre des finances à
procéder à la conversion de l'emprunt Morgan.*

ARTICLE PREMIER. — Le ministre des finances est autorisé à affecter à la conversion ou au remboursement de l'emprunt de 250 millions dit emprunt Morgan, au mieux des intérêts du Trésor, une somme de rente 3 p. 100 de 14.541.780 francs empruntée au portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations (compte d'emploi des fonds des caisses d'épargne);

ART. 2. — Une annuité de 17.300.000 francs sera inscrite au budget de 1876 et aux budgets suivants, pendant une période de trente-neuf ans, pour servir l'intérêt à 4 p. 100 et l'amortissement du capital représenté par la rente de 14.541.780 francs; cette annuité sera payée par termes semestriels;

ART. 3. — L'intérêt à 4 p. 100 du capital représenté par la rente ci-dessus pendant les six derniers mois de 1875 et les frais de la conversion ou du remboursement seront imputés sur le solde disponible du crédit ouvert au budget de 1875 pour le service de l'emprunt Morgan et subsidiairement sur ses bénéfices de l'opération.

*Décret du 5 juin 1875 relatif au remboursement
de l'emprunt Morgan*

ARTICLE PREMIER — Les porteurs d'obligations de l'emprunt de 250 millions, dit emprunt Morgan, qui en feront la demande dans les délais et dans la forme déterminés par le ministre des finances, recevront en échange de leurs obligations des rentes 3 p. 100 jouissance du 1^{er} avril 1875 à raison de 30 francs de rente par obligation ;

ART. 2. — L'échange aura lieu moyennant le payement à

l'époque déterminée par le ministre des finances, d'une soulte de cent vingt-quatre francs par obligation ;

ART. 3. — Le ministre des finances est autorisé à faire transférer au compte du Trésor une somme de 14.544.780 francs de rente 3 p. 100 empruntée au portefeuille de la Caisse des dépôts et consignations (compte d'emploi des fonds des caisses d'épargne) ;

ART. 4. — Le ministre des finances est chargé de l'exécution du présent décret.

ARRÊTÉ

Le ministre des Finances,

Vu le décret du Président de la République en date de ce jour
Arrête ce qui suit :...

ART. 5. — La soulte de 124 francs fixée par le décret de ce jour est payable du 1^{er} juillet au 31 août 1875 inclusivement.

Les déposants pourront néanmoins en faire le versement immédiat au moment du dépôt des obligations à convertir.

ART. 6. — A défaut du versement de la soulte au 31 août 1875, les débiteurs seront passibles, de plein droit et sans mise en demeure préalable, des intérêts à 5 p. 100 l'an des sommes non versées.

En outre le ministre pourra déclarer le déposant déchu de son droit et faire effectuer la vente de la rente lui revenant pour le remboursement de la somme due au Trésor.

ART. 7. — Les inscriptions de rente ne seront délivrées aux ayants droit qu'après le versement de la soulte, et dans le délai strictement nécessaire pour la confection et la remise des titres.

Fait à Paris, le 5 Juin 1875.

« Signé : LÉON SAY. »

Proposition de loi relative à une péréquation générale du contingent de la contribution foncière (propriété non bâtie) [présentée par Léon Say à la Chambre des Députés dans sa séance du 31 mai 1890].

ARTICLE PREMIER. — Les contributions directes applicables aux dépenses générales de l'Etat seront établies, pour 1891, en principal et centimes additionnels, conformément à la première partie de l'état A annexé à la présente loi, et aux dispositions des lois existantes. Ces contributions sont évaluées à la somme de quatre-cent-quarante-six millions soixante-six mille francs (446.066.000 francs).

ART. 2. — Il est accordé, sur la contribution foncière des propriétés bâties, et des propriétés non bâties un dégrèvement des 8 centimes généraux montant à quatorze millions cinq-cent-cinquante-neuf mille francs (14.559.000 francs).

Ce dégrèvement est compensé par un relèvement du contingent de la contribution foncière des propriétés bâties, en principal.

ART. 3. — Il sera procédé à l'étude du remaniement du budget général de l'Etat et des budgets locaux sur la base de l'attribution aux départements et aux communes, comme ressources, du principal des deux contributions foncières, et, comme dépenses, de l'emploi de ces ressources à des services qui prendraient le caractère de services locaux.

Après que la distraction du budget de l'Etat, du principal des contributions foncières aura été opérée, il sera procédé facultativement, par les départements et les communes, au renouvellement du cadastre des propriétés non bâties, dans des conditions à déterminer par une loi spéciale.

ART. 4. — Il sera ouvert pour 1891, au budget général de l'Etat, un crédit de 1.800.000 francs pour l'étude du remaniement du budget et les premiers frais des opérations cadastrales.

ART. 5. — Le contingent de la contribution foncière des propriétés bâties, dont le caractère d'impôt de répartition est

maintenu est fixé à la somme de quatre-vingts millions cinq-cent-quarante-cinq mille trois-cent-quatre-vingt-huit francs (80.545.388 francs).

Il sera réparti entre les départements, les communes et les contribuables, proportionnellement au revenu cadastral révisé de 1879 à 1885, en vertu de la loi du 9 août 1879.

ART. 6. — Tout propriétaire sera admis à réclamer contre l'évaluation attribuée à son immeuble, pendant les six mois qui suivront la date de la publication du rôle de 1891.

Il pourra demander une réduction, si sa cotisation n'est pas en rapport avec celle des autres immeubles de la commune et si le taux de son imposition dépasse 4 p. 100 du revenu imposable de son immeuble.

Les réductions accordées aux réclamants viendront en réduction du contingent.

Passé le délai de six mois, aucune demande en décharge ou en réduction ne sera recevable, sauf dans le cas où l'immeuble serait, en tout ou en partie, détruit ou converti en bien rural.

ART. 7. — Les évaluations servant de base à la contribution foncière des propriétés bâties, seront révisées tous les dix ans.

Toutefois, si, par suite de circonstances exceptionnelles, il se produit dans l'intervalle de deux révisions décennales, une dépréciation générale des propriétés bâties, soit de l'intégralité, soit d'une fraction notable d'une commune, le Conseil municipal aura la faculté de demander qu'il soit procédé à une nouvelle évaluation des propriétés bâties de l'ensemble de la commune, à la charge pour celle-ci de supporter les frais de l'opération. Il sera statué sur la demande par le préfet, après avis du directeur des contributions directes.

En cas de dissentiment entre le préfet et le directeur, il en sera référé au ministre des finances.

Les évaluations ainsi établies seront néanmoins renouvelées à l'expiration de la période décennale en cours.

ART. 8. — A partir du 1^{er} janvier 1891, l'accroissement du contingent foncier, résultant, aux termes du paragraphe 1^{er} de l'article 2 de la loi du 17 août 1835, des maisons et usines nou-

vement construites ou reconstruites, sera calculé à raison de 4 p. 100 du revenu net imposable des dites propriétés.

ART. 9. — Les constructions nouvelles, les reconstitutions et les additions de construction seront imposées par comparaison avec les autres propriétés bâties de la commune où elles seront situées.

Elles ne seront soumises à la contribution foncière que la troisième année après leur achèvement.

Pour jouir de l'exemption temporaire spécifiée au deuxième paragraphe du présent article, le propriétaire devra faire à la mairie de la commune où sera élevé le bâtiment passible de la contribution, et dans les trois mois à partir de l'ouverture des travaux, une déclaration indiquant la nature du bâtiment, sa destination et la désignation, d'après les documents cadastraux, du terrain sur lequel il doit-être construit.

Est considérée comme construction nouvelle la conversion d'un bâtiment rural en maison ou usine.

Loi du 11 juin 1878 qui crée la Dette amortissable, ouvre un crédit de 331 millions pour le rachat des chemins de fer et autorise l'émission de la même somme de rente 3 p. 100 amortissable et à convertir les obligations pour travaux publics.

(Promulguée au *Journal officiel* du 12 juin 1878).

TITRE PREMIER

ARTICLE PREMIER. — Il est institué au *Grand Livre de la Dette publique* une section spécialement consacrée à la dette amortissable par annuités.

ART. 2. — Seront inscrites à la section du *Grand Livre de la dette publique* instituée par l'article premier, les rentes 3 p. 100 amortissables en 75 ans dont la création et la négo-

ciation font l'objet de la présente loi où seront autorisées par des lois ultérieures.

ART. 3. — Tous les privilèges et immunités attachés aux rentes sur l'Etat sont assurés aux rentes 3 p. 100 amortissables.

Ces rentes sont insaisissables, conformément aux dispositions des lois des 8 nivôse an VI et 22 floréal an VII et pourront être affectées aux emplois et placements spécifiés par l'article 29 de la loi du 26 septembre 1871.

Tout déposant de caisse d'épargne dont le crédit sera de somme suffisante pour acheter quinze francs au moins de rente 3 p. 100 amortissable, pourra faire opérer cet achat, sans frais, par les soins de l'administration de la caisse d'épargne.

ART. 4. — Le taux de l'époque des émissions, la nature, la forme et le mode de transfert des titres, le mode et les époques d'amortissement et de paiement des arrérages, ainsi que toutes autres conditions applicables à la dette amortissable par annuités seront déterminés par décrets.

TITRE II

(L'article 5 ouvre au ministère des Travaux publics sur l'exercice 1878 :

Une série de crédits de 334 millions pour le rachat de divers chemins de fer, suivant un état indicatif).

ART. 6. — Les portions de crédits qui n'auront pas été consommées à la fin de l'exercice seront reportées à l'exercice suivant, en conservant leur affectation primitive. Les ressources correspondantes seront également reportées audit exercice.

ART. 7. — Le ministre des finances est autorisé à inscrire au *Grand Livre de la Dette publique* (section de la dette amortissable par annuités) et à aliéner la somme de rentes nécessaires pour produire, déduction faite des frais matériels de l'opération et du premier trimestre d'arrérages à échoir en 1878, des frais d'escompte et de négociation, le capital de 334 millions mentionnés dans l'article 5 ci-dessus.

TITRE III

Les obligations pour travaux publics dont la création a été autorisée par les articles 7 à 9 de loi du 29 décembre 1876, seront, à l'avenir, remplacées par des rentes 3 p. 100 amortissables, conformément au titre premier de la présente loi.

A cet effet, le ministre des finances est autorisé à négocier, sous forme de rentes 3 p. 100 amortissables, la portion de ces mêmes obligations restant à émettre pour 1877.

Le ministre des finances est également autorisé à inscrire au *Grand Livre de la Dette publique* (section de la dette amortissable) et à aliéner la somme de rentes nécessaires pour produire le capital de 69 millions 523 mille 182 francs dont l'émission sous forme d'obligations est prévue au budget de l'exercice 1878.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Versailles, le 11 juin 1878.

MARÉCHAL DE MAC-MAHON

DUC DE MAGENTA

Le Ministre des Finances,
LÉON SAY

II

Décret du 16 juillet 1878, relatif à la création de la somme de rente 3 p. 100 amortissable en 75 ans dont l'inscription au Grand-Livre de la Dette publique a été autorisée par la loi du 11 Juin 1878).

(Promulgué au *Journal officiel* du 17 juillet 1878).

Le Président de la République française; vu la loi du 11 juin 1878, portant création de la dette amortissable par annuités, et notamment les articles 4, 7 et 8 de ladite loi ;

Sur le rapport du ministre des finances, décrète :

ARTICLE PREMIER. — Le ministre des finances procédera

ainsi qu'il est dit ci-après à la création de la somme de rente 3 p. 100 amortissable en soixante-quinze ans dont l'inscription au *Grand Livre de la Dette publique* a été autorisée par les articles 7 et 8 de la loi du 11 juin 1878.

ART. 2. — Le capital au pair des rentes 3 p. 100 amortissables à créer en vertu de l'article premier du présent décret sera divisé en 175 séries, remboursables annuellement, par la voie du sort en soixante-quinze ans conformément au tableau d'amortissement ci-joint, qui sera reproduit sur chacun des titres émis.

Les tirages auront lieu le 1^{er} mars de chaque année, le premier tirage devant être effectué le 1^{er} mars 1879, et le remboursement du capital qui sera exigible à partir de l'échéance du coupon qui suit chaque tirage.

Les arrérages des rentes 3 p. 100 amortissables seront payables aux époques des 16 janvier, 16 juillet et 16 octobre de chaque année.

Les arrérages des rentes appartenant à la série désignée par le sort pour le remboursement en capital, cesseront de courir à dater de l'échéance de ce remboursement, et le capital ne sera tenu à la disposition de l'ayant-droit que sous la retenue des coupons non échus qui auraient été détachés d'un titre au porteur appelé au remboursement.

ART. 3. — Le minimum de rente 3 p. 100 amortissable inscriptible est fixé à quinze francs (15 francs).

Les inscriptions de rentes seront, aux choix des parties, nominatives ou au porteur.

Les inscriptions nominatives seront délivrées pour toutes sommes de 15 francs et les multiples de 15.

Les rentes au porteur seront émises dans les coupures ci-après désignées : francs : 15, 30, 60, 150, 300, 600, 1.500, 3.000.

ART. 4. — Toutes les opérations relatives au transfert ou à la conversions des rentes 3 p. 100 amortissables seront effectuées conformément aux dispositions qui régissent les rentes perpétuelles inscrites au *Grand Livre de la Dette publique*.

Toutefois, il ne sera pas créé de livres auxiliaires pour la délivrance des inscriptions départementales.

Les titres au porteur appartenant à une même série de remboursement seront seuls susceptibles de réunion.

Les titres nominatifs pourront comprendre indistinctement des rentes inscrites au nom du même titulaire appartenant à différentes séries de remboursement.

ART. 5. — Le paiement des arrérages aura lieu à la Caisse des comptables du Trésor à Paris et dans les départements.

Le remboursement des titres appartenant à la série désignée pour l'amortissement par la voie du sort sera effectué par le caissier payeur central du Trésor public à Paris et dans les départements.

ART. 6. — Le ministre des finances est chargé de déterminer le taux, l'époque et les conditions d'aliénation des rentes 3 p. 100 amortissables par annuité en soixante-quinze ans à créer conformément aux dispositions du présent décret...

Vu : Le Président de thèse,

H. TRUCHY.

*Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie
de Paris,*

L. LIARD.

Vu : Le Doyen,

LARNAUDE.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.	5
AVANT-PROPOS.	13

INTRODUCTION

I. Biographie de Léon Say. — II. Plan de l'ouvrage.	17
---	----

PREMIÈRE PARTIE

LENDEMAINS FINANCIERS DE LA GUERRE

(Libération du territoire. — Reconstitution des finances nationales.)

CHAPITRE PREMIER. — Léon Say et la Ville de Paris.

I. Négociations pour le paiement de la contribution de guerre imposée à la Ville de Paris. — II. Réparation des dommages causés par la guerre et l'insurrection. — III. Réorganisation des finances municipales. Léon Say et la dette de la ville.	29
--	----

CHAPITRE II. — Un aperçu de l'état des finances nationales au moment de l'armistice.

I. Circonstances de la rédaction des deux rapports à l'Assemblée Nationale. — II. Le mode d'ouverture des crédits pendant la guerre. — III. Les ressources extraordinaires en temps de guerre	46
---	----

CHAPITRE. III. — La libération anticipée du territoire.

- I. Intérêt d'une prompte libération. — II. Préparation financière de la convention libératrice. — III. Préparation diplomatique et signature de la convention. — IV. Convention accessoire avec la Banque de France. 57

CHAPITRE IV. — Rapport sur le paiement de l'indemnité de guerre de cinq milliards.

- I. Montant réel de la somme payée. — II. Passage des capitaux de France en Allemagne; difficultés naturelles, difficultés imposées. — III. Introduction au traité de Goschen. — IV. Les quatre procédés employés pour se procurer du change. — V. Quelles opérations réelles représentaient cette énorme masse de change. 70

CHAPITRE V. — Le remboursement des avances consenties par la Banque de France à l'Etat pendant la guerre.

- I. La dette envers la Banque est la plus urgente à éteindre. — II. Quelles ressources employer à ce remboursement. — Diverses interventions de Léon Say, à propos du remboursement. — IV. Modification des dernières échéances. — V. L'abolition du cours forcé et l'extinction de la dette. 93

CHAPITRE VI. — Conversion de l'emprunt Morgan.

- I. Préparation de la loi du 31 mai 1875. — II. — Comment s'est opérée la conversion 107

CHAPITRE VII. — Le compte de liquidation.

- I. Les précédents. — II. Le premier projet de compte. — III. Histoire des deux comptes de liquidation. — IV. Résultats financiers. — V. Faut-il créer des comptes spéciaux de liquidation ?.

**CHAPITRE VIII. — Principes financiers mis en œuvre
pendant cette période.**

- I. Léon Say disciple de Thiers; les caractéristiques de Léon Say,
ministre des finances 127

DEUXIÈME PARTIE

LE RETOUR A UNE PROSPÉRITÉ DURABLE

(Budgets. — Impôts. — Crédit public).

CHAPITRE IX. — Quelques principes budgétaires.

- I. La base politique du budget. — II. Les diverses bases possibles.
III. — Qualités nécessaires à un budget; l'économie. — IV.
L'unité budgétaire: les budgets extraordinaires. — V. L'anna-
lité; le budget préalable; la personnalité comptable. 133

CHAPITRE X. — La préparation du budget.

- I. Préparation du budget des dépenses dans chaque ministère. —
II. Préparation du budget des recettes, le système des majo-
rations. — III. La commission du budget, son rôle dans la
préparation du budget. 150

CHAPITRE XI. — La discussion du budget.

- I. Les douzièmes provisoires. — II. Changement de point de départ
de l'année financière. — III. Articles détachés, adjonctions
budgétaires, initiative parlementaire en matière de crédits.
— IV. Rôle du ministre des finances dans la confection et dans
l'exécution du budget. 163

**CHAPITRE XII. — L'impôt. — Conceptions libérales
et conceptions socialistes.**

- I. Conceptions de J. B. Say, de Thiers et de Léon Say en ma-
tière d'impôt. — II. L'impôt unique. — III. Impôts réels et
personnels. Solutions démocratiques de la question des im-
pôts. — IV. L'impôt moralisateur. — V. Impôts directs et
impôts indirects. 172

CHAPITRE XIII. — **L'impôt foncier.**

- I. Renouvellement et conservation du cadastre ; séparation du contingent de la propriété bâtie de celui de la non bâtie (*Projet Léon Say, 23 mars 1876*). — II. Ce qu'est devenu le projet. — III. Transformation de la contribution foncière sur la propriété bâtie en impôt de quotité. — IV. *Projet d'une péréquation générale* de la contribution foncière (propriété non bâtie) déposé par Léon Say au cours de la discussion de la loi du 8 Août 1890 184

CHAPITRE XIV. — **Les dégrèvements.**

- I. Légimité des mesures de dégrèvement. — II. Abus de la politique des dégrèvements. 198

CHAPITRE XV. — **Le crédit public.**

- I. Éléments constitutifs du crédit ; la confiance ; l'existence des capitaux disponibles. — II. L'intervention gouvernementale peut-elle modifier l'état du crédit public 203

CHAPITRE XVI. — **L'imitation de la frappe des pièces de cinq francs en argent.**

- I. Dépréciation du métal blanc vers 1876. II. Discussion du projet Léon Say demandant pour le ministres des finances, la faculté de limiter ou de suspendre la frappe des pièces de cinq francs par voie de décret. 208

CHAPITRE XVII. — **La Conversion.**

- I. A qui appartient l'initiative d'une conversion. — II. Quels sont les rapports officiels existant entre le ministère des finances et la Bourse ? 214

CHAPITRE XVIII. — **Le plan de travaux publics et la création du 3 p. 100 amortissable.**

- I. Le plan Freycinet de travaux publics. — II. Le plan financier de Léon Say, correspondant. — III. La première émission de 3 p. 100 amortissable. — IV. Ce que devint le plan de travaux publics. — V. Ce que devint le plan financier : les émissions successives de 3 p. 100 amortissable. — VI. Critiques faites au type de rente 3 p. 100 amortissable 219

CONCLUSION

CHAPITRE XIX. — La situation financière de 1871 à 1883.	239
---	-----

CHAPITRE XX. — Léon Say à l'opposition.

I. Causes économiques et sociales du déficit à partir de 1883. —	
II. Lutte contre le protectionnisme. — III. Lutte contre le	
socialisme et le radicalisme. — IV. Les derniers enseigne-	
ments de Léon Say	247
PIÈCES ANNEXES.	257
